أصول المالية العامة

دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش
أستاذ الاقتصاد والقوانين الاقتصادية
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
محام بالنقض ومجلس الدولة

مؤسسة الثقافة الجامعية
بالإسكندرية

أصول المالية العامة للاقتصاد العام

أصول المالية العامة

دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش
أستاذ الاقتصاد والقوانين الاقتصادية
كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية
محام بالنقض ومجلس الدولة

مؤسسة الثقافة الجامعية
بالاسكندرية


بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة دواعى هذه الدراسة

تصدر دراستنا الحالية عن « أصول المالية العامة للاقتصاد العام » فى وقت أصبح لهذا الاقتصاد أهمية بالغة فى كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر الى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادى منظم من تطورات جذرية وعميقة كان لها أبعد الأثر فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وكنتيجة لذلك فقد تزايدت مسئولية الدولة عن تحقيق « الإشباع العام » إلى الحد الذى أمكن معه التقرير بأن هذه التطورات قد أوجدت إقتصاداً عاماً له خصائصه وقواعده التى تختلف عن تلك التى تحكم سلوك الأفراد وهم ينشطون فى حياتهم اليومية لإشباع حاجاتهم الخاصة . ومع توزع أوجه النشاط الاقتصادى بين ما هو عام وخاص ، فإن الأمر لم يعد ينحصر فى مجرد إستمرار لمظاهر كانت سائدة من قبل ـ حيث كانت الدولة والمواطنون يسهمون بأقدار متفاوتة فى حل ما يعرف إصطلاحاً بالمشكلة الاقتصادية ، ولكنه صار بزوغاً لظواهر جديدة إختلف معها طبيعة وأهمية الاقتصاد العام بالمقارنة مع الاقتصاد الخاص .

وأياً كان الوزن النسبى الذى يشغله « الاقتصاد العام » فى الهيكل الاقتصادى للمجتمع بأسره بالمقابلة مع « الاقتصاد الخاص » أو وضعه بالنسبة لهذا الأخير ، فإننا نستطيع أن نقف على ما يشغله « الاقتصاد العام » فى المالية العامة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة من مكانة آخذة فى التزايد مع إزدياد درجة تدخل الدولة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ومن ثمّ تتأكد ضرورة الاهتمام بدراسة هذا الاقتصاد ، وإن كانت هذه الدراسة بطبيعة الحال لا بد وأن تُرْعَى طبيعة الأوضاع القائمة المنبثقة عن النظم الاقتصادية والمالية المعاصرة ، وذلك لما لهذه الأوضاع والنظم من إنعكاسات على طبيعة « الفن المالى » المتعلق بتدبير المقومات الأساسية اللآزمة لإستمرار نشاط الدولة المالى على المستوى القومى فى اطار ما يعرف بمالية الدول الموحدة .

وإنطلاقاً من هذه الأهمية للإقتصاد العام ، وإدراكاً مِناً يتميز به البحث فيه من خواص وسمات وما تقتضيه دراسته من مقومات ، فقد وَجدنا من الملائم فى بحث أمره أن نوزِّع الموضوعات المكونة لهذا البحث على أربع أبواب نخصص الباب الأول منها للوقوف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالى المتصل بإشباع الحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام فى ضوء أوليآت المعرفة الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له ، والبابين الثانى والثالث لبيان الكميات المالية المتطلبة لمالية الاقتصاد المشار اليه والتى تتمثل فى نفقات الدولة بإعتبارها وسيلة تدخلها فى ميدان إشباع الحاجات العامة على إختلاف أنواعها

ومظاهرها ، وإيراداتها اللآزمة لتمويل نشاطها الإنفاق المتعلق بتحقيق هذا الإشباع .
وحيث أن كلًا من النفقات والايرادات العامة لا بد وأن يثبت فى وثيقة عامة تمثل البيان المالى لهذا الاقتصاد لفترة معينة من الزمن بحيث تتضح صورة النشاط المالى للدولة على نحو متكامل ، فإن التعرف على معالم الميزانية العامة فى الباب الرابع والأخير من هذه الدراسة يُعدُّ أمراً لازماً ومُبرراً بطريق التتابع المنطقى ، إذ بالفراغ من إستعراض الكميات المالية فى جانبى النفقات والإيرادات العامة ، تصبح ميزانية الاقتصاد العام هى الموضوع الذى يَفرض نفسه بإعتباره الإطار التنظيمى المُوضّح لكيفية إجراء المقابلة بينهما فى نطاقه .

وبعد ، فليست الدراسة الحالية عن « أصول الفن المالى لمالية الاقتصاد العام » إلآ مجرد كلمات قصار فى موضوع مُستفيض ، نعتبرها ما زالت قاصرة لأنها جاءت مقتصرة على النظم المالية الوضعية المعاصرة ، ولهذا فإننا نتوجه بالدعاء الى الله عز وجل أن يعيننا فى قابل الأيام على أن نتدارك هذا القصور بإبراز موقف النظام المالى للإسلام الحنيف من هذه الأصول ، فذلك فى رأينا السبيل الأمثل الذى يمكن أن تجدَ فيه الإنسانية المُعذبة فى مجالنا الحالى وغيره من المجالات الحَلَّ القويم لما تعانى منه من مشكلات وما يواجهها من تحديات ، وهو أمر جَدُّ يسير عندما تنير ظلمات الأرض بهداية السماء .

والله الموفق والمستعان .

عادل أحمد حشيش

الاسكندريه فى :

٢٣ ذوالحجه ١٠٤٣

أول أكتوبر ١٩٨٣

الباب الأول

فى

التعرف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالى المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع الحاجات العامة وفقا للضوابط الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تقديم وتقسيم : من الضرورى قبل البدء فى بيان العناصر المؤلفة لمالية الدولة (النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة) أن نوضح فى نطاق الباب الحالى عدداً من النقاط الجوهرية التى تزيد فى قدرتنا على حسن تفهم كل عنصر من هذه الغناصر منظوراً اليه فى حد ذاته ، أو من خلال ما تقضى به الاصول الكلية السائدة فى اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية . هذه النقاط تتصل بالتعريف ببعض المفاهيم الاساسية التى تساعدنا كثيراً على حسن تفهم الموضوعات التى سنوالى بحثها فى الأقسام التالية ، فضلًا عن تحديد نطاقها وتفسير الاسس العلمية التى تصدر عنها . ولعل أولى الأمور بالبيان فى هذا المجال ، أن نعرِّف بالحاجات العامة والتى تعتبر الأساس فى التعرف على النشاط المالى للدولة وتحديد نطاقه ، بالنظر الى أن للنشاط المالى هدفاً هو اشباع الحاجات العامة. بالفراغ مما يثيره تعريف هذه الحاجات وكيفية اشباعها من خلال الاقتصاد العام من مشكلات تتضح لنا السمات المميزة للمالية العامة بالمقابل للمالية الخاصة ، كما يتبلور لنا ما يسمى « بالظاهرة المالية » فيكون هناك مجال لأن نقف على عناصرها وطبيعتها وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية . كذلك فانه لما كانت الظاهرة المالية تعتبر جزءاً من النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى المحيط بها ، فانها لا بد وأن تدخل معه فى علاقات تأثيرية متبادلة ، وأن تلعب فيه نتيجة لذلك أدوار محددة بأهدافه وغاياته ، الامر الذى يحسن معه دراسة عناصر المالية العامة فى اطار من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتطورة ، سواء من ناحية الأوضاع المذهبية المهيمنة عليها ، (الرأسمالية أو الاشتراكية) ، أو ابتداء من مستوى التطور الذى بلغته هذه العلاقات منظوراً اليه من زاوية التقدم والتخلف الاقتصادى ، مما له انعكاساته على مضمون القواعد المنظمة لنفقات الدولة وإيراداتها وموازنتها العامة فى مختلف النظم المالية .

وعليه ، فان ايضاح ما سبق من نقاط ، وما يتفرع عنها من موضوعات يتوزع بيانه على الفصول الثلاث التالية :

الفصل الأول : الحاجات العامة وكيفية اشباعها . (تحديد نطاق النشاط المالى للدولة من خلال الاقتصاد العام ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة) .

الفصل الثانى : الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالى للدولة (عناصرها ، طبيعتها ، وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية)

الفصل الثالث : التطور الوظيفى لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية . (مدى تأثر عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة) .

الفصل الأول

(الحاجات العامة وكيفية اشباعها
تحديد نطاق النشاط المالى للدولة ومدى
تميز المالية العامة عن المالية الخاصة)

تمهيـــد . لما كان علم المالية العامة يُعنى فى المقام الأول كما سبق أن أوضحنا بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وبتخصيص المال اللازم لاشباعها ، فإن البحث فى تعريف الحاجات العامة يعد المقدمة الاولية والضرورة التى يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالى فى محاولته اشباع هذه الحاجات ، كما أنه يقودنا فى نهاية المطاف الى بيان الأوجه التى تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص وبالتالى تتميز بموجبها المالية العامة عن المالية الخاصة التى تخرج عن نطاق هذه الدراسة .

هذا التمييز يعتمد أساساً على التفرقة بين ما يدخل فى نطاق الحاجات العامة فيستحوذ على اهتمامات الباحث فى علم المالية العامة ، وما يعتبر بمثابة حاجات خاصة يهتم بدراستها أساساً علم الاقتصاد. فاذا ما تحددت طبيعة الحاجات العامة ، وجب على الدولة أن تقوم باشباع هذه الحاجات بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها « خدمات عامة » لهذا السبب . وبالانتهاء من بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يكون السبيل ممهداً للوقوف على ذاتية المالية العامة بالمقابل مع المالية الخاصة ، وهو الامر الذى يرتفع معه كل لبس أو غموض يمكن أن يلحق بالنطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى . وبادخال ما تقدم فى الاعتبار ، فاننا نقدم على اجلاء التفصيلات المتعلقة بها فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الاول

أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة[1]

يعتبر تحديد طبيعة الحاجات العامة بمثابة المقدمة الاولية والضرورية التى يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالى للدولة . وحتى نصل الى تحديد هذا النطاق فان الامر يقتضى منا أن نعرض لمجموعة من الايضاحات نمعن النظر فيها الواحدة تلو الاخرى ليتسنى لنا نوال ما نريد الوصول اليه . هذه الايضاحات تتصل ببيان الصفة الاجتماعية للحاجات الانسانية ، وبتقسيمها الى حاجات فردية وأخرى عامة (أو جماعية) ومعايير التفرقة بين هذين النوعين من الحاجات ، والمعيار المعول عليه من الناحية العملية فى هذا الشأن ، فاذا ما استبان لنا ما تقدم ، استطعنا أن ننفذ بعد ذلك الى نطاق الحاجات العامة كمحدد أساسى للنطاق الذى تستطيع الدولة أن تمارس نشاطها المالى فيه .

(أ) الطابع الاجتماعي والاقتصادي للحاجات الانسانية القائمة في المجتمع

من المشاهد والمعلوم في سائر المجتمعات البشرية ، بغض النظر عن درجة تقدمها أو تخلفها ، أو نوعية النظم المطبقة فيها ، ان لكل انسان حاجات متعددة تتنوع ما بين حاجات فطرية (أو فسيولوجية) ، وأخرى مكتسبة (أو اجتماعية)[2] . من بين هذه الحاجات ما قد يكون حيوياً للانسان ويلزم اشباعها حتى يحفظ عليه كيانه المادي ويستمر في وجوده ككائن حي ، ونجد مثلاً لذلك في الحاجات الى المأكل والملبس والمأوى وكثير من الحاجات مستمد من وجود المجتمع مع ما يفرضه من اعتبارات للحفاظ على المعيشة المشتركة فيه ، كالحاجة الى النظام والامن في الداخل ، والى صد العدوان الاجنبي القادم من الخارج . على أنه يجب ملاحظة أن حاجات الانسان الحيوية انما هي نتيجة أيضاً لهذه المجموعة من الظروف والعوامل الانتاجية والاقتصادية التي تدخل في تكوين حضارة المجتمع في مرحلة معينة من مراحل تطوره . ففي اطار حضاري معين ، يكون للنشاط الاقتصادي فيه أهداف معينة ، تتقرر وفقاً لما يسود المجتمع من قواعد العرف والدين والقيم الخلقية ، وأحياناً التشريع . هذه الاهداف ، لا تقصد لذاتها ، وانما تتقرر بالنظر الى الحاجات العامة التي ينبغي التوافر على اشباعها . فالحاجات الانسانية اذن تتوقف في شكلها وخصائصها ومضمونها على المرحلة التي بلغها المجتمع في تطوره ودرجة حضارته . وهكذا فان كل ما تقدم يدل على أن الحاجات الانسانية في معظمها ، ذات طابع اجتماعي واقتصادي . فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته ، وتتأثر به وبمختلف الاوضاع السائدة فيه ، وعلى الأخص درجة تقدمه في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، وبصفة عامة مستواه الحضاري .

(ب) – تقسيم الحاجات الى حاجات فردية أو خاصة وحاجات جماعية أو عامة :

وحاجات الانسان على هذا النحو المتقدم يمكن تقسيمها بصفة أساسية الى قسمين رئيسيين : فهي قد تكون حاجات فردية أو خاصة Besoins Individuel; Individual Wants يستطيع الفرد أن يتولى أمر اشباعها ، وبالتالي فانه تترك له حرية التصرف ازاءها – كقاعدة عامة – في الظروف العادية في كل المجتمعات . ومن أمثلة هذا النوع من الحاجات ، حاجة الآدمي الى التغذية للابقاء على حياته ، وحاجته الى الكساء لوقاية جسمه من التقلبات الجوية ، وحاجته الى تأدية الشعائر أو الطقوس الدينية ، وهي كلها أمور مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان . والى جوار هذا النوع من الحاجات توجد حاجات أخرى تعرف بالحاجات الجماعية (أو العامة)[3] ، « Besoins collectif; collective wants » يلزم اشباعها بصورة جماعية بالنسبة لسائر أفراد

المجتمع . بالنظر الى أن هؤلاء الافراد يشعرون بالحاجة اليها مجتمعين حيث يتميز الكثرة الغالبة منها بعدم قابليتها للتجزئة « Indivisible » أو الخضوع لما يسمى « بمبدأ الاستبعاد » . « Principe d'exclusion; The Exclusion Principle » ويعنى ذلك ، أن اشباع هذه الحاجات (الجماعية أو العامة) يتم عن طريق قيام الدولة خدمات تؤدى للمجتمع ككل ، ولا يؤدى استهلاك أحد الافراد منها الى الانتقاص من استهلاك الآخرين ، كما أنه يتعذر تقديمها فى وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الأفراد بها ، ومن ثم فانه يتعذر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء أسهم فى تمويل النفقات اللازمة للقيام بها أم لم يسهم فيها . وتعتبر خدمات الدفاع والأمن والعدالة خير مثال لذلك . وواضح أن الحاجات العامة بهذا المعنى لا يرتبط اشباعها أساساً بمقدرة الفرد على الدفع . وذلك على عكس الحاجات الفردية ، حيث تعتبر هذه القدرة - والتى تتبلور فيما يعرف بالمقدرة على التصويت الاقتصادى ، وهى فكرة ترتبط ارتباطاً طردياً ، وبغض النظر عن مفهوم العدالة التوزيعية فى النظم الاقتصادية المعاصرة ، بحجم الدخول النقدية الموزعة على الافراد ، وبالقوة الشرائية للنقود والتى يحددها أساساً المستوى العام للأثمان - هى المحدد الاساسى لحجم ما يستطيع الفرد أن يشبعه بنفسه من حاجاته الخاصة ، بغض النظر عن اشباع غيره من الافراد لهذه الحاجات من عدمه ، وان كان هذا لا يحول دون امكانية أن تقوم الدولة بتوفير بعض ما يلزم لمن لا يملكون هذه القدرة من خلال ما تقوم به من انفاق عام على ما سنرى فى الباب المخصص للنفقات العامة من هذه الدراسة .

(ج) - معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة :

غير أن التقسيم السابق للحاجات بين عامة وخاصة وإن تميز بالبساطة فى التعريف بمضمون كل منهما الا أن هذا لا ينفى أن طبيعة كل نوع منهما كانت (ومازال) موضع خلاف بين علماء المالية العامة ، ولهذا فاننا نجدهم قد ترددوا وهم بصدد تحديدها بين عدة معايير ، لعل من أكثرها ذيوعاً فى الكتابات المالية تلك المعايير المتصلة بذاتية من يقوم بالاشباع ، وبالشخص الذى يحس بالحاجة وبتكلفة اشباعها ، أو حتى بالاحتكام الى الملابسات والظروف التاريخية .

فقد اعتمد فريق أول من هؤلاء الكتاب فى تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث **على طبيعة من يقوم بالاشباع** ، بين النشاط الخاص الذى يهدف الى اشباع الحاجات الخاصة ، والنشاط العام الذى يهدف الى اشباع الحاجات العامة ، وانتهى هذا الفريق الى تعريف الحاجات العامة بانها الحاجات التى تقوم السلطة العامة باشباعها عن طريق الانفاق العام .

ويستند فريق ثان فى تحديد نوعى الحاجات ، الخاصة والعامة ، **على تحديد الشخص الذى يحس بالحاجة** . فالحاجة تكون خاصة اذا كان الذى يحس بها أحد الافراد ، وتكون عامة اذا كانت الجماعة هى التى تشعر بها ، أى أن الحاجة الخاصة ، هى الحاجة الفردية ، والحاجة العامة هى الحاجة الجماعية .

ويرتكز فريق ثالث فى التفرقة بين قسمى الحاجات المشار اليها على **معيار اقتصادى** ، **وهو ما يعرف « بقانون أقل مجهود »** ، والذى ينصرف الى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة . فالفرد يسترشد ، وهو فى سبيل اشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار . فهو لا يُقدم على اشباع حاجة اذا كان اشباعها يتطلب نفقة تكبر ما تحققه له من منفعة . أما اشباع الحاجات العامة فلا يخضع ، فى هذه الوجهة من النظر ، لهذا المعيار ، اذ يكون على الدولة أن تقوم باشباع هذه الحاجات ، بصرف النظر عن هذه الموازنة بين النفقة التى تتحملها والمنفعة التى تعود عليها .

ويدعم فريق رابع رأيه فى التفرقة بين نوعى **الحاجات بمعيار تاريخى** . فيعتبر حاجات عامة تلك التى يدخل إشباعها فى نطاق دور الدولة التقليدى ، أى فى نطاق فكرة المرافق العامة ، وهى بصفة أساسية الدفاع والأمن والعدالة .

غير أن المدقق فى المعايير المتقدمة يستطيع أن يخلص فى يسر الى أنها لا تكفى لبيان التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة ، وبالتالى فانها تقصر عن بيان طبيعة الحاجة العامة ومن ثم يظل النطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى فى حاجة لمزيد من التحديد والانضباط . فالاعتماد على شخص القائم بالاشباع لا يلقى ضوءا على طبيعة الحاجات العامة ، ولذلك لا يمكن الاعتماد عليه فى إجراء أية تفرقة مسبقة ، وقبل الإنفاق ، بين الحاجة العامة والحاجات الخاصة . ومن ناحية أخرى فان المعيار الثانى (المستند على الشخص الذى يحس بالحاجة) لا يسلم هو الآخر من القصور . فهو وان ألقى ضوءا على طبيعة الحاجات العامة ، الا أنه يعيبه أن الاحساس بالحاجات العامة (الجماعية) انما يتم هو الآخر خلال أفراد الجماعة ، وعلى ذلك فان هذا المعيار لا يصلح للتفرقة بين نوعى الحاجات ، كما يعيبه أيضاً أن بعض الحاجات التى تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة باشباعها ، بل تترك الامر للنشاط الخاص وهو ما يجعل هذا المعيار غير كاف لتحديد الحاجات العامة . أما المعيار الثالث (المرتكز على قانون أقل مجهود) ، فمن الواضح وهو ينكر على الدولة قيامها بالموازنة بين النفقة وبين المنفعة ، يبعد عن الصواب . فالذى لا شك فيه ، انه اذا امتنع على الدولة أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة العامة التى تعود عليها بصفتها شخصا عاما ، الا أنه يظل عليها أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة الجماعية التى تعود على الجماعة ككل ، مع اعطاء المنفعة الجماعية مضمونا يتفق مع طبيعة دور الدولة ، هذا الدور الذى يمتد ليشمل الوظائف التقليدية لها ، وهى تلك التى تتمثل

فى القيام على المرافق العامة . ويشمل أيضا اقامة التوازن الاجتماعى والاقتصادى واستغلال الموارد المعطلة . فالمنفعة الجماعية التى تهدف المنفعة العامة الى تحقيقها تتكون من مجموعة عناصر اقتصادية وسياسية واجتماعية معقدة . ومن هنا نخلص الى أن اشباع الحاجات العامة يخضع ، شأن اشباع الحاجات الخاصة ، للموازنة بين النفقة والمنفعة ، مع اعطاء المنفعة فيما يخص الحاجات العامة ، مضمونا أوسع من مضمونها بالنسبة للحاجات الخاصة ، بحيث يتسع هذا المضمون ليشتمل على عناصر اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنقود[٤] .

وأخيرا فالمعيار المستند الى التاريخ ، وهو رابع هذه المعايير لا يواجه الا مرحلة من مراحل تطور الدولة ، وهى تلك التى تعرف بمرحلة الدولة الحارسة « L,Etat Gendarme » أى مرحلة دولة المذهب الفردى الحر[٥] ، ويقصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخلة « L,Etat interventionniste » وهى تلك التى شهدت ازدياد الحاجات العامة ، والتى تهدف بالاضافة الى القيام بالوظائف التقليدية ، الى ضمان التوازن الاجتماعى والاقتصادى « Equilibre social et Economique » ; « Economic Equilibrium» هذا فضلا عن قصوره عن مواجهة مرحلة « الدولة الاشتراكية » . وهى التى تقوم أساسا بالانتاج .

(د) عدم وجود فوارق موضوعية واضحة بين نوعى الحاجات (تحديد ما يعتبر حاجة عامة يتم عن طريق إختيار سياسى تجرية السلطات الحاكمة) :

مما تقدم يتضح لنا أن مسألة تحديد طبيعة الحاجات العامة بالمقابل للحاجات الخاصة لا تخلو من صعوبة ، ويرجع السبب الأساسى فى ذلك الى أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فواصل دقيقة . فاذا إستثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الاساسية التى لا يمكن بطبيعتها ان يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فان جميع الحاجات الاخرى وتكوّن الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل اشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة ، واشباع البعض الآخر قاصرا على الجهود الخاصة ، ولهذا فانه لا يوجد بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة فى جميع الاحوال فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة .

فما يعتبر حاجة عامة فى دولة ما وتتولى الهيئات العامة فيها أمر اشباعها ، قد تكون هذه العملية متروكة للجهود الخاصة فى دولة أخرى ، وفى نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون فى عصر مضى حاجة خاصة . واذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين نوعى الحاجات ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدها سوى الالتجاء الى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولهذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات

العامة » على الحاجات التى تقوم باشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات . هذا الاتجاه فى تحديد نطاق الحاجات العامة بالنظر الى شخص من يقوم بالاشباع -- ولو أنه لا يسلم من النقد – الا أنه يتميز بالبساطة والواقعية فى التطبيق ، على أن تُفهم الحاجة العامة التى تتولى الهيئات العامة إشباعها بالمفهوم الذى قدمناه للحاجات الجماعية بالمقابلة للحاجات الفردية . وتشمل الهيئات العامة جميع الهيئات والوحدات التى تمارس نشاطها فى اطار هيكل الاقتصاد العام على النحو الذى سوف نشير الى فكرته الاساسية بعد قليل .

بهذا يختلف نطاق الحاجات العامة (وبالتالى نطاق النفقات والايرادات العامة) من دولة لأخرى ، وفى ذات الدولة من عصر لآخر تبعا لدورها الذى يحدده النظام الاقتصادى والسياسى القائم فيها . وبصفة عامة ، فان استقراء الفكر واستقصاء التطبيق فى المجال المالى ليدل على أن ما يعتبر من الحاجات العامة فى دولة من الدول ، انما يتحدد أساسا بمعرفة السلطات الحاكمة فيها ، وهو تحديد يتم بداءة باختيار سياسى Choix Politique تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية قبل غيرها[٦] وان كان هذا التحديد لا يخلو التوصل الى قرار سياسى فيه من صعوبات وذلك بالنظر الى ان تحديد الحاجات العامة واختيارها يثير العديد من صور التنازع بين الفرد والجماعة وبين الحاضر والمستقبل ، وبين الأفراد المستفيدين بذلك الجانب من الانتاج القومى المخصص للاستهلاك ، وبين الحاجات الشخصية والحاجات الموضوعية الأمر الذى ينبغى معه على السلطات الحاكمة القيام بتقرير هذه الحاجات الجماعية التى يؤدى اشباعها الى تحقيق نفع عام لحساب المجتمع بجميع طبقاته[٧] . وما من شك فى أن أسلوب معالجة هذه الصور من التنازع يلقى الضوء على الاختلافات الجوهرية بين النظم الاقتصادية ، كما أنه يعتمد فى تحقيقه على تدبير الوسائل اللازمة لاشباع هذه الحاجات ، وتلك مسألة تهيمن عليها أولاً وأخيراً الاعتبارات الاقتصادية قبل غيرها من الاعتبارات وعلى الأخص فيما يتوافر للاقتصاد القومى من موارد بشرية ومادية وامكانيات فنية (تكنولوجية) للإفادة الاقتصادية من هذه الموارد .

(هـ) – نطاق الحاجات العامة موضع إهتمام المالية العامة وحدود النشاط المالى للدولة :

واذا كان قد استبان لنا أن الاساس الذى يستند اليه تحديد الحاجات العامة هو القرار السياسى الذى تجريه السلطات الحاكمة فى الدولة فى الحدود المتقدمة ، فانه ينبغى أن نتوقف هنا قليلا لنتأمل فى ظاهرة اتساع نطاق الحاجات العامة وانعكاساتها على النشاط المالى للدولة . هذا الاتساع وان أمكن التقرير بتزايده المطلق مع تقدم المدنية وتطور الفلسفة التى تسيطر على المجتمعات الانسانية ، فانه مع ذلك لا يمكن الحديث فى هذا الشأن عن اتجاه متساوى الابعاد فى مختلف التكوينات الاجتماعية وذلك بسبب التطورات المذهبية والواقعية التى

صر ـ على دور الدولة الاقتصادى وانتهت الى تغاير القيود على حريتها فى تحديد الحاجات العامه . وهو ما يعنى تحرك الحد التوسعى والتعمقى لنشاطها المالى بالتبعية لنطاق التد بده ـ حاب

١ فمى مرحلة **الدولة الحارسة** التى تميزت بانحسار دور الدولة الاقتصادى وتقلص حجمه بعد ارساء أسس التحول الصناعى و بداية التطور الرأسمالى ، تجد وظيفة الدولة خير تعبير عنها فى كتابات « آدم سميث » « **Adam SMITH** » (١٧٢٣ - ١٧٩٠) فى بحثه الشهير عن طبيعة وأسباب ثروة الامم المنشور عام ١٧٧٦ . فى هذا البحث يقصّر سميث هذه الوظيفة على القيام بمهمة الدفاع الخارجى ، وتولى مسئولية الأمن الداخلى من خلال ما تقوم به أجهزة القضاء والشرطة وما يشابهها والنهوض بالاعمال العامة والمنظمات اللازمة للجماعة (الاشغال العامة) والتى ليس من طبيعتها أن تغل دخلا يغطى نفقاتها ومن ثم يحجم الافراد لهذا السبب عن الانفاق عليها . وتتمثل هذه الاعمال بصفة أساسية فى القيام بما يلزم لتسهيل التجارة وفى نشر التعليم وفى المحافظة على الصحة العامة ، حيث يشكل هذا الواجب الاخير ما يعرف فى لغتنا المعاصرة بالانفاق على الاغراض الاقتصادية والاجتماعية وان كان فى ذلك الوقت محدود النطاق بالنسبة الى الواجبين الآخرين[٨] .

٢ - وفى ظل « **الدولة المتدخلة** » التى صاحبت تطور طريقة الانتاج الرأسمالية وتغلغلها فى أجزاء كثيرة من الاقتصاد العالمى ، واشتداد حدة الأزمات الاقتصادية - وهى تلك الازمات التى تعاقبت على دول النظام الرأسمالى والتى بلغت ذروتها فى الكساد الكبير الذى حل بهذه الدول عام ١٩٢٩ - بدأت الدولة بمباشرة وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن النطاق الذى لعبته فى المرحلة السابقة كدولة حارسة ، مما كان له أثره فى تزايد أهمية النشاط المالى للدولة واتساع نطاقه . فى هذه الظروف ظهر التحليل الكينزى الخاص بمستوى العمالة فى الاقتصاد القومى مرتبطا بهذا الاتساع ، مما كان لذيوعه تأكيد للدور التدخلى للدولة و اطار ما يعرف بالمالية الوظيفية أو المعوضة ، وان ظل نشاط الدولة المالى لا يقارن بمستوى نشاط الافراد بسبب عظم الوزن النسبى للاقتصاد الخاص فى هيكل الاقتصاد القومى بالمقارنة مع « الاقتصاد العام » .

٣ - وعلى العكس من ذلك فان **الدولة المنتجة** (وهى دولة أكثر تدخلا من سابقتها وتمثل الوضع السائد و الاقتصاديات الاشتراكية) تتمتع بحرية أوسع فى تحديد الحاجات العامة . فهى من ناحية تسيطر على الجزء الأكبر من وسائل الانتاج وتدين بمذهبية معينة ترمى الى تحقيقها و توجيه الموارد جميعها لصالح المجتمع ككل مما يعطى للحاجات الجماعية أولوية على الحاجات الفردية ، كما أنها من ناحية أخرى تملك الوسائل الفعالة لضمان التفضيل الذى تقرره ، سواء بالنسبة للحاجات العامة فى الحاضر أو المستقبل .

غير أنه ينبغى أن ننبه هنا على الرغم من أن الدولة تتمتع هنا بسيطرة واسعة على وسائل اشباع الحاجات العامة ، فانها فى توسعها فى اشباع هذه الحاجات لا بد وأن تلتزم بحدود اقتصادية معينة يتعين عليها مراعاتها حتى يُنتج النشاط المالى الذى تقوم به أثره فى الوفاء على تحقيق النفع العام . هذه الحدود تكمن أساسا فى حدين جوهريين : الأول ، ويتمثل فى مراعاة الحد الأدنى اللازم لمعيشة المواطنين ، اذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحية ، وكل مساس به يؤدى الى تدهور الانتاج وانخفاض الانتاجية . والثانى ، ويتجلى فى ضرورة العمل على تحقيق التوازن بين التدفق المالى (أو النقدى) والتدفق الحقيقى (أو العينى) للسلع من ناحية أخرى ، وذلك حتى لا تتعرض اقتصاديات الدول الاشتراكية – حالة قصور التنظيمات المالية فى معالجة هذه الناحية – لأنواع مختلفة من التضخم تخفض من الدخل الحقيقى للافراد وتؤثر على توزيع الدخول فيها . على هذا الايضاح يتسع نطاق النشاط المالى للدولة الاشتراكية بحكم مسئوليتها عن النشاط الاقتصادى فى مجموعة ، وان كانت تمارس هذه المسئولية عن طريق التخطيط الشامل للاقتصاد القومى وما يستتبعه ذلك من تخطيط المظهر المالى لكافة الانشطة الاقتصادية فى المجتمع على النحو الذى سنقف على بيانه فيما بعد .

٤ – أما عن الدولة التى لم تتخلص بعد (كليا أو جزئيا) من مظاهر التخلف ، وبغض النظر عن أسباب تخلفها ونوعية التخلف الذى تعانى منه ، فان المشكلة الاساسية التى تواجه الدولة فى الاقتصاد المتخلف تتمثل أساسا فى الخروج من حالة التخلف الاقتصادى والاجتماعى ، وهى مشكلة يرتبط حلها باحداث تغييرات هيكلية فى كافة نواحى الاقتصاد القومى فى فترة زمنية قصيرة نسبيا . هذه التغييرات ، أثبتت الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بما لا يدع مجالا للشك ، عجز المشروع الفردى عن تحقيقها (لأسباب كثيرة لا نرى داعيا للدخول فى تفاصيلها) وصلاحية الدولة لتحمل مسئولية القيام بها[٩] . هنا يتسع دور الدولة ليشمل القيام بالتغيرات التنظيمية اللازمة فى مختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وكذلك بناء الاساس الصناعى ، وهو ما يعنى قيامها بالدور « الاستراتيجى » فى « عملية التنمية » ويستتبع اتساع النشاط المالى لها .

ومن كافة ما تقدم بحثاً عن طبيعة الحاجات العامة ، فانه يمكننا أن نخلص الى أن هذه الحاجات هى الحاجات الجماعية التى لا تعنى فردا بذاته بل تعنى الجماعة بأسرها والتى ينتج عن اشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة تقدرها « السلطات الحاكمة » لحساب المجموع . وعلى الرغم من أن هناك اتجاها عاما نحو زيادة هذه الحاجات ، الا أن الدولة لا تتمتع بحرية مطلقة فى تحديدها بل يتعين عليها مراعاة المقدرات والموارد الاقتصادية المتاحة فيها ، كما أنه يلزم أن يكون التوسع فى نشاط الدولة مبنيا على كفاءة عالية تحقق أفضل ناتج

اجتماعى بأقل تكاليف . كذلك فان نطاق الحاجات العامة ، وبالتالى نطاق الاشباع العام كمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة فى جانبى النفقات والايرادات العامة يتوقف على دور الدولة الاقتصادى ، وهو يختلف من دولة الى أخرى ، بل وفى داخل الدولة الواحدة من وقت الى آخر ، حسب المذهبيات الموجهة لنظمها الاقتصادية والسياسية ، وتبعا لدرجة نموها .

المبحث الثانى

كيفية اشباع الدولة الحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام(١٠)

فاذا ما تحدد النطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى من خلال ما قدمناه من ايضاحات عن الحاجات العامة ، فان هذا النشاط تقوم به الدولة بحكم مسئوليتها عن تحقيق الاشباع العام وهو ما يتطلب منها القيام بخدمات عامة ينهض بعبئها أساسا الاقتصاد العام . ولهذا فانه من المناسب هنا أن نلقى بعض الضوء على ما يتطلبه القيام بهذه الخدمات والافكار الموضحة لذاتيتها ، فاذا أوفينا على هذين المطلبين ، انتقلنا بعد ذلك الى التعريف بالاقتصاد العام وبدوره فى تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة والأسس المحددة لنطاقه وكيفية تقدير أهميته فى مجموع الاقتصاد القومى .

(أ) – اشباع الحاجات العامة يتطلب القيام بخدمات عامة ينهض بعبئها أساسا « الاقتصاد العام » :

يستتبع تحديد نطاق الحاجات العامة ضرورة قيام الدولة بنشاط مالى يهدف الى اشباع هذه الحاجات بمختلف أنواعها ، وهو الامر الذى يقتضى من الدولة أن تخضع جزءا من الاقتصاد القومى لسيطرتها ولقراراتها . هذا الجزء يتمثل فيما يعرف « بالقطاع العام » Secteur Public; Public Sector حيث يختلف مسلك الدولة فى تنظيم هيكله وتسييره وصياغة أهدافه عما يسلكه الافراد عادة بالنسبة للجزء المتبقى فى متناول سيطرتهم من الاقتصاد القومى ، مما دعى الى التمييز بين « الاقتصاد العام » و « الاقتصاد الخاص » . ويعنى هذا أن الاقتصاد العام يتحمل أساسا بعبء توفير الخدمات العامة باعتباره يمثل الجانب الاقتصادى والمالى للدولة وهى تباشر مهمة الاشباع العام ، وهو ما يتطلب منا أن نتعرف على التوالى الى الافكار الجوهرية المتعلقة بفكرتى الخدمات العامة والاقتصاد العام

غير أننا قبل التطرق لبيان ما يرتبط بهاتين الفكرتين من ايضاحات ، يجدر بنا أن سه ى تحفظ أولى يحسن أن نعيه منذ البداية حتى تجيء معرفتنا بكيفية اشباع الحاجات العامة حنو من الغموض أو عدم الانضباط . فقيام الدولة باشباع حاجة عامة لا يعنى فى كل الاحوال ضرورة قيامها بانتاج ما يلزم لاشباعها من سلع وخدمات ، بل ينبغى أن يحمل معناه على أن السلع والخدمات اللازمة لاشباع هذه الحاجة تغطى من الايرادات العامة . ولعل من أبرز الشواهد للتدليل على صحة ذلك ما هو ملاحظ من أن نهوض الدولة بواجبات مثل الدفاع والامن والتعليم والوقاية الصحية ، لا يحول دون تولى الاقتصاد الخاص (الافراد) بعض نواحى انتاج السلع اللازمة لاداء هذه الواجبات ، ولا يقتضى بالضرورة قيام وحدات الاقتصاد العام بانتاج السلع والخدمات اللازمة لاشباع هذه الحاجات . فهناك — والى حد كبير — استقلال نسبى بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الانتاج العام ، وان كان هذا لا يقلل بطبيعة الحال من جدوى الاحاطة النظرية بالاقتصاد العام ، فى هيكله وأهدافه والمبادىء الحاكمة لتسييره والاعتبارات المحددة لنطاقه ، بالنظر الى أن الواقع يؤكد دوره المتزايد فى تحقيق الاشباع العام ، وهو ما يجعل من دراستنا له فى حد ذاته فائدة فى الاحاطة بالاصول العلمية المقررة بشأنه .

(ب) — ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام (الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك — أهمية التفرقة) :

يفرق علماء المالية العامة وهم بصدد تحديد ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام بين نوعين من الخدمات : الاول ، ويشمل ما يسمى بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة أو الانقسام ، والثانى ويعرف بالخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام . وهذا النوع الأخير يشبه الخدمات الخاصة كالخدمة التى يؤديها الطبيب للمريض والمحامى لموكله فى قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن لهذا الانتفاع وفى ان الانتفاع بها ودفع ثمنها يعتبر ، ولو على الاقل من الناحية النظرية ، أمراً اختياريا . ويبرر ذلك أنه لما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة خاصة فانه يمكنهم بالتالى أن يقدروا المنفعة التى تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها ومن الطبيعى أن تطالبهم الدولة بمقابل لها . هذا المقابل يطلق عليه أحيانا « رسم » وأحيانا أخرى « ثمن عام » على النحو الذى سيرد ايضاحه بمناسبة الحديث عن الايرادات العامة فى الموضع المخصص له من هذه الدراسة . أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بصفة عامة بأنه لا يمكن تجزئتها الى وحدات منفصلة ، ولهذا فانه يتعذر أن تكون قابلة للبيع .

ويرجع عدم قابلية الخدمة للتجزئة في بعض الحالات الى طبيعتها . فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها الا بفائدة جماعية كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية . وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها . ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة بسبب فني . اذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة ، ودائمة من جهة أخرى . فالأمن مثلا ينبغي أن يكون عاما أي شاملا لجميع الافراد بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل حمايتها جميع المقيمين على اقليمها وليس لأي فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه في غنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، ولهذا فان الامن في مثالنا ينبغي أن يكون مستمرا ، وآية استمراره ألا يشعر بحاجته الى الحماية . يضاف الى هذا السبب الفني الذى يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب آخر أخلاقي ، وذلك بالنظر الى أنه لا يستساغ أن تعرض خدمة الأمن للبيع أو المساومة . غير أن هناك خدمات ليس هناك ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الاخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى . فمن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر أو الطرق بعد مرات استعماله لها ، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الافضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الاثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضرورى الالتجاء الى وسائل أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بها ، حيث تعتبر الضريبة « Tax ; Impôt »، أهم هذه الوسائل ، وهى مساهمة اجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة . وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمد فى الاصل من امكانية الجبر على التمتع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة ، لانها دون الهيئات الخاصة والافراد تتمتع بسلطة الالزام .

(جـ) – التعريف بماهية الاقتصاد العام وبدوره فى تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة :

والخدمات العامة سواء ما كان منها يقبل التجزئة (أو الانقسام) أو لا ترد عليه هذه القابلية ، يتم اشباعها – وفى ضوء ما أوردناه من تحفظ بشأن الاستقلال النسبى بين نطاق الحاجات العامة والانتاج العام – بواسطة الدولة من خلال نشاطها المالى المنبعث عن الاقتصاد العام . « Public Economie » « Economie Publique » هذا الاقتصاد يمثل فى جوهره ذلك الجزء من الاقتصاد القومى الذى يهدف الى تحقيق اشباع الحاجات

العامة ويشتمل على نشاط الدولة ويخضع لقراراتها وتقديراتها فى ضوء ما يتميز به من صفات خاصة تتضح فى أهدافه ، ومظاهر تنظيمه وهيكله ، والمبادىء الموجهة له .

١ ففيما يتعلق **بأهداف الاقتصاد العام** ، فانه يمكن معرفتها بمقارنتها بالاقتصاد الخاص . فمن المعروف أن الأخير يبحث عن النشاط الاكثر نفعا للفرد فى شكل نقدى أو يمكن تقويمه بالنقود . فغرضه الأساسى والحال اذن ، هو الانتاجية الاقتصادية . أما الاقتصاد العام فيهتم فى المقام الاول بالفائدة الاجتماعية القصوى التى تتضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الاشباع وبأقل تكلفة ممكنة ، أى بالإنفاق بالوسيلة الأكثر نفعاً من الناحية الاجتماعية . ويزداد هذا الاختلاف فى الهدف وضوحاً ، اذا نحن أمعنا النظر فيما يحدث بمناسبة اختيار الافراد والدولة لوسائل الاشباع بالمقابل للحاجات الخاصة والعامة . وفى هذا الصدد فانه يتميز التفضيل المالى الذى تجريه الدولة فى هذا الشأن ، عن « التفضيل الاقتصادى » الذى ينهج عليه الفرد ، وذلك نظرا لارتباط التفضيل الاول بالسياسة المالية للدولة وأداة تنفيذها الميزانية بجانبيها الايرادى (الايرادات العامة) والانفاق (النفقات العامة) بعيدا عن فكرة النفع الخاص التى هى غاية التفضيل الاقتصادى .

٢ - أما **ناحية المظاهر التى يقوم عليها الاقتصاد العام** بالمفهوم السابق لأهدافه ، فهو يعتمد فى نفس الوقت على مظهرين أساسيين ، أولهما قانونى ، وثانيهما تنظيمى . فمن **الناحية القانونية** ، نجد هذا الاقتصاد على خلاف الاقتصاد الخاص يستند الى الملكية الجماعية ، كلية كانت أم جزئية ، كما تختلف تنظيماته فى درجة خضوعها للدولة ، كذلك تتغاير أشكال ادارتها وفقا لاهدافها أو لظروف انشائها من استغلال مباشر الى استغلال مالى الى امتياز يمنح حقه الى شركات خاصة أو الى استغلال مختلط ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعا فى خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر ، حيث يتجلى ذلك - حتى وان تمتع بعضها بالاستقلال فى اتخاذ بعض القرارات - فى تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقا لما يتطلبه أمر اشباع الحاجات العامة[11] .

أما من **الناحية التنظيمية** ، فان الضوابط التى يخضع لها الاقتصاد المتقدم فى تسييره تختلف بحسب الشكل القانونى الذى يحكمه . فعندما يتعلق الأمر بمرافق الدولة المكونة للقطاع الحكومى بمعناه التقليدى الضيق وهى تؤدى خدمات عامة ، فان هذه المرافق تعتبر جزءا لا يتجزأ من الادارة العامة (حيث تظهر هنا مرافق الدولة بصفتها سلطات عامة) ومن ثم تسرى عليها أحكام القانون العام . . « Droit Public , Public Law »أما عندما نكون بصدد مجموعة من الوحدات الاقتصادية التى تعتبر بمثابة مراكز لانتاج السلع والخدمات المادية (المشروعات العامة) فانها تخضع فى تنظيمها وتسييرها ، لما تفرضه « القوانين » الاقتصادية الحاكمة للانتاج والتوزيع فى ظل علم الاقتصاد من قواعد وأصول وبصفة

عامة فانه ينبغى ان يتم توجيه هذه العملية فى اطار ما يفرضه « علم الادارة العامة » من ضوابط . وعندما يتعلق الامر بالاقتصاد العام بمفهومه الاساسى وخضوعه لمعنى الاقتصاد فانه يجب على الدولة فى سلوكها الاقتصادى أن تلتزم بما هو سائد فى علم الادارة الاقتصادية من أصول .

٣ - فاذا نحن انتقلنا الآن **لبيان هيكل الاقتصاد العام والضوابط التى تصدر عنها الدولة فى نشاطها المالى المتعلق به** ، فاننا نقرر بادىء ذى بدء أن الافكار المتعلقة بتحديد العناصر المؤلفة لهذا الهيكل والمبادىء المهيمنة على اداء الدولة لوظيفتها المالية بصدده ، يعتبران من الامور التى خضعت لتطور كبير فى الفكر المالى التقليدى والحديث ، حتى وقتنا الحاضر ، بحيث لم يستقر الامر عند حد منازعة الفكر المالى التقليدى فيما ذهب اليه ، بل أنه ما زال يشكل مجالا لدراسات متعددة تتردد أصداؤها بين الحين والآخر فى الفكر المالى المعاصر (سواء تمثل هذا الفكر فى جهود علماء المالية العامة والاقتصاد ، أو حتى تبلور من خلال جهود الهيئات الدولية والتى يأتى فى مقدمتها هيئة الأمم المتحدة)[١٢]

ففى وقت لم يكن دور الدولة الاقتصادى يراد له التوسع مع تغلغل المذاهب « الحرة » التى كانت تروج للحرية الاقتصادية مما يسهل الوقوف على مداه الزمنى فى تاريخ الفكر الاقتصادى[١٣] ، لم يكن « الاقتصاد العام » قد أصبح بعد ظاهرة ملموسة فى حياة الدول بحيث يمكن أن يستحوذ على اهتمامات الباحثين ، وبالتالى فقد كانت فكرة الخدمات العامة فى قابليتها للتجزئة أو إنتفاء هذه القابلية ، تمثل الشاغل لعلماء المالية العامة التقليديين فى تحديد نوعيات المرافق المتولية لأمر الاشباع العام ، دون أن يبلغ الحال مبلغ العناية بجمع هذه المرافق فى اطار هيكل متميز ، له مكوناته ومبادؤه الخاصة . فلقد كان هؤلاء العلماء يطلقون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة « اسم الخدمات العامة الاساسيه » وعلى المرافق التى تقوم بها « المرافق العامة الأصلية) وهى خدمات لا يمكن فى وجهة نظرهم أن يعهد بها أصلا للجهود الخاصة (كالدفاع الخارجى وحفظ الأمن الداخلى) ، والا أخلت الدولة بواجباتها الاساسية . أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، فقد كانوا يسمونها « الخدمات العامة الاضافية » وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الاضافية » ، وهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ، ولكن الهيئات العامة تقوم بها اذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعى ذلك ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو تقاضت لقاء الخدمة التى تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الافراد بها .

هذا التقسيم للمرافق العامة بين أصلية وتبعية بالمقابل لنوعية الخدمة العامة المطلوبة القيام بها من حيث مدى قابليتها للانقسام أو عدمه لا يقدم لنا فكرة هيكلية متكاملة عن هذه

المرافق فى مكوناتها ومبادىء تسييرها ، كما أنه لا يتسم بالوضوح ومن ثم يدعو بيانه الدخول فى تفاصيل يختص بمعالجتها علم الادارة العامة والقانون الادارى مما يخرجنا للخوض فيها عن الموضوعات التى تدخل فى صميم علم المالية العامة .

غير أن ما كان قد تغير الكثير من معالمه الآن . فقد هيأت الكثير من الظروف اللاحقة السبيل أمام دراسة الاقتصاد العام على نحو أكثر تفصيلا وانضباطا فى الفكر المالى الحديث[١٤] ، وبالتالى فانه ينبغى علينا أن نيمم وجهنا شطر هذه الظروف الجديدة نستخلص منها ما نفيد منه فى بيان هيكل الاقتصاد محل البحث والمبادىء التى تحكم نشاط الدولة المالى الخاص به . وحتى يتسنى لنا التعرف على هذين الامرين ، فاننا نعتقد أن الاسلوب المنطقى فى نوال هذا المقصد ، على نحو يجمع بين البساطة فى العرض والاتساق فى الفكر ، ان نتحدد فيما يمكن أن نعتبره بمثابة نقطة انطلاق وموضع اتفاق فى معظم الكتابات المالية الحديثة . هذه النقطة تكمن فى بيان المرافق (أو غيرها من المسميات) المكونة للاقتصاد العام من خلال طبيعة النشاط الذى تقوم به الدول فى عصرنا الراهن . فى هذا الصدد ، نجد أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدت الى ألآ يقتصر نشاط الدولة على التسيير اليومى للقطاع الحكومى بالمعنى الضيق (اداء الخدمات العامة التقليدية) بل ان نشاطها قد امتد ليشمل مجالات أخرى ، هى من صميم النشاط الاقتصادى والانتاجى فى ظل الدولة المنتجة فى الدول الاشتراكية ، أو المتدخلة بشكل أو بآخر فى كنف البلدان الرأسمالية .

وبوضع ما تقدم فى الاعتبار ، فانه يمكننا أن نخلص الى وضع « تعريف عملى » تبرز لنا من خلاله الجوانب الاساسية التى يتكون منها هيكل « الاقتصاد العام » والمبادىء الموجهة لتوظيفه وهو بسبيل اشباع الحاجات العامة . على هذا يمكن أن نقرر ان الاقتصاد العام يتمثل فى ذلك الجزء الذى يحتله من الاقتصاد القومى الذى يعرف بالقطاع العام بوحداته الاقتصادية التى يرتكز تنظيمها على الملكية العامة لأدوات الانتاج وعلى ادارة هذه الادوات واستخدامها لتحقيق أهداف عامة (اشباع حاجات جماعية) ، وذلك بالاضافة الى الوحدات المؤلفة للقطاع الحكومى التقليدى بمعناه الضيق ، ويشمل الوزارات والمصالح والادارات القائمة بالانشطة التقليدية المتعلقة بأغراض الحكم ، والأغراض العامة عموما مثل حماية الافراد وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية لهم . ويتميز مسلك القطاع الحكومى التقليدى فى مباشرته لنشاطه من أجل توفير الخمات الداخلية فى نطاقه ، بأن هذا النشاط يتم عادة بعيدا عن جهاز السوق ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للوحدات الحكومية التى تباشر الانشطة التقليدية كالأمن والدفاع واقامة العدالة ولاتباع خدماتها فى السوق بل

وتوفرها الدولة مجانا للمواطنين ، أو مقابل دفع رسم تحدده غير مستنده لعلاقة تبادلية بين الحكومة كمنتج لهذه الخدمات والمواطنين كمستهلكين لها .

ويبدو ذلك أيضا بالنسبة لوحدات القطاع العام الاقتصادية . فهذه الوحدات وان كانت تقدم أو تعرض انتاجها من سلع وخدمات مادية فى السوق ، فانها لا تخضع لسائر قوانينه الحاكمة « الجهازه » على النحو الذى تخضع له مثيلاتها فى القطاع الخاص[15] . وبعبارة أخرى يفقد جهاز السوق هنا كثيرا من وظائفه كمرشد لتوجيه النشاط الاقتصادى للاقتصاد العام ، بل وتستطيع الدولة بما لها من سلطة اجبار اعاقة عمل قوى السوق وتعديلها حسب أهدافها . وأخيرا فان القرارات التى تتخذ فى الاقتصاد العام بمفهومه السابق ، تعتبر قرارات سياسية . فتقرير القيام بالخدمات العامة فى نطاقه لا يتم وفقا لتوقعات الارباح كما يكشف عنها جهاز السوق ، ولكنه يتم بواسطة قرارات سياسية وادارية وعلى أساس الاهداف الاجتماعية المشتركة[16] ، وبالمثل يتم تحديد الاثمان وحجم الانتاج فى المشروعات العامة على أساس موازنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، ويتم ذلك بواسطة عملية سياسية .

ومن جماع الجوانب المتقدم ذكرها فى التعريف السابق ، تتضح لنا العناصر الاساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام وللأصول الموجهة لنشاط الدولة المالى المرتبط به وهو ما نكتفى به هنا فى بيان ماهية هذا الاقتصاد من خلال ما ينشده من أهداف ، ويتخير لنوالها من وسائل فى ضوء ما يرتكز عليه من مظاهر ، ويقوم عليه من مكونات ومبادىء .

وبإعتبار الجوانب الثلاثة المنوه بها فى التعريف المتقدم ، يتضح لنا العناصر الاساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام والاصول الموجهة للنشاط المالى للدولة فى نطاقه حيث يعتبر القطاع العام هو الممثل للجانب الاقتصادى والمالى للدولة وهى تباشر مهمة اشباع الحاجات العامة (ومن بينها الحاجات المتعلقة بالحكم ذاته) ولهذا فان مالية الدولة مع تطور القطاع العام واتساعه فى التكوينات الاجتماعية المعاصرة (والأخص الاشتراكية) تعتبر دراسة لاقتصاديات القطاع العام فى نفس الوقت .

(د) — أسس تحديد نطاق الاقتصاد العام وكيفية تقدير أهميته فى مجموع الاقتصاد القومى :

تتمثل الاسس التى يعتمد عليها هذا التحديد فى مجموعة من الاعتبارات المتشابكة لدرجة أنه يمكن اعتبار كل منها شرطا ونتيجة للأخرى . ولعل من أهم الاعتبارات المؤثرة فى هذا المجال ، نوعية النظام الاقتصادى الذى تطبقه الدولة ومدى ثقة الدولة فى نفسها وشعورها بثقة المواطنين بها . فمن المشاهد والمعلوم انه كلما التزمت الدولة بتطبيق النظام

الرأسمالى فى أسسه ومقوماته المتعارف عليها فى الاقتصاد المرسل أو الحر . كلما اقتصر نطاق الاقتصاد العام على حيز ضيق لا يخرج بالدولة كثيرا عن وظائفها التقليدية فى تسيير المصالح الحكومية وما يلحق بها من مرافق عامة وكلما حاولت التدخل فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية وزادت منه تطبيقا لما يسود النظام الاشتراكى من أفكار ، كلما اشتمل القطاع العام فيها على وحدات انتاجية مغايرة فى طبيعتها لوحدات النشاط التقليدى ، وبالتالى زادت نسبة الاقتصاد العام فى الاقتصاد القومى . ومن ناحية أخرى فان القدر الذى تستحوز عليه الدولة من ثقة فى كفاءتها الفنية والادارية ، يتوقف عليه مدى تدخلها ومد سلطانها على أوجه النشاط القومى الذى كان الأفراد يقومون بها لتأخذ على عاتقها القيام بها بدرجة يجب أن تكون على أسوأ الفروض مساوية لما كانت المحاولات الفردية تقوم به من قبل . وبالمقابل كلما قلت هذه الثقة كلما قصرت الدولة نشاطها على وظائفها التقليدية من اداء خدمات مجانية أو شبه مجانية لا يقوم عليها الافراد عادة . وفضلا عما تقدم ، فان شعور الدولة بثقة المواطنين بها يعتبر أمرا حيويا فى هذا الصدد . فمن المعروف أن كل تدخل للدولة فى شئون الافراد الاقتصادية أو الاجتماعية يمثل لديهم فى أغلب الاحوال قيدا على حريتهم وبالتالى – حتى يقبلوا مثل هذا التدخل فى صالحهم – فانه يجب أن يتوافر لديهم الثقة فى الدولة وانها لا تسعى الا لما فيه خيرهم . فعلى قدر هذه الثقة تستطيع الدولة اذا ما أرادت التدخل وتوسيع نطاق الاقتصاد العام بأن تكيف تدخلها : إما أن تقصره على تدخل غير مباشر ، وتحاول أن تكسب ثقة مواطنيها عن طريق اثبات كفاءتها فى ادارة القطاع العام فتدخل الاقتصاد العام كمنافس للاقتصاد الخاص فتزيد من أهمية المشروعات العامة التدخلية وتسعى الى انجاحها باعانتها بطريق مباشر أو غير مباشر . أما اذا تأكدت الدولة من ثقة الأفراد فيها ، فانها بذلك تتدخل تدخلا صريحا ويساعدها حق السيادة فى ادخال ما تسمح به قدرتها من الاقتصاد الخاص فى الاقتصاد العام . فاذا حافظت فى الحالة الاخيرة على اقتصاد خاص لم تسمح امكانيات الاقتصاد العام باستيعابه بعد ، فانها تحاول أن تنسق من سياستها حتى يسير كل من الاقتصادين جنبا الى جنب[١٧] . وبالطبع لا يتيسر للدولة ذلك الا اذا تدخلت تدخلا غير مباشر فى الاقتصاد الخاص تستطيع بموجبه أن تتدخل فى « ميكانيكيته » ولكن مع الاحتفاظ به كقطاع خاص يتحمل مسئوليته بنفسه .

أما عن كيفية تقدير أهمية الاقتصاد العام فى مجموع الاقتصاد القومى ، فانه يمكننا فى الواقع تقدير هذه الأهمية بأحد سبيلين رئيسيين : فإما أن نأخذ بعين الاعتبار المكانة التى يحتلها هذا الاقتصاد فى الاقتصاد القومى ، أى من خلال الجزء الذى يمثله فى النشاط الاقتصادى للمجتمع ، حيث تتحدد هذه الأهمية بواسطة مقدار النفقات التى يتطلبها

ونسبتها الى مجموع الدخل القومى (أو بمعرفة نسبه متوسط النصيب فى هذه النفقات الى متوسط الدخل القومى) ، واما أن تقدر تلك الأهمية فى ضوء النتائج التى تحققها الاقتصاد العام فى الاقتصاد القومى . وأول ما يثور فى هذا المجال هو « ظاهرة » المضاعف طويل الاجل الذى يتحقق بالتأثير المتبادل بين الاقتصاد العام والدخل القومى ، إذ من المفروض أن ينتج عن نشاط الاقتصاد العام زيادة فى الدخل القومى ، مما يؤدى الى زيادة امكانية الاخير فى المساهمة فى الموارد العامة وبالتالى تزيد فاعلية الاقتصاد العام وبنسبة أكبر . ويفسر ذلك بما هو معلوم من أن زيادة معدل فاعلية الاقتصاد العام عن معدل زيادة الموارد العامة ترجع الى أن من بين النفقات العامة نفقات ثابتة للتشغيل وهو ما يؤدى الى أن تتجه كل زيادة فى الموارد العامة الى النفقات الانتاجية . وبالتالى ، وبفعل « مضاعف الاستثمار » يزيد الدخل القومى بنسبة أكبر ، وعلى هذا فكلما زادت نسبة تزايد الدخل القومى ، كلما تهيأت الظروف المناسبة لتقوية فاعلية الاقتصاد العام .

المبحث الثالث

« مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة »

(أوجه المغايرة المميزة لطبيعة النشاط فى كل منهما[١٨])

وبفراغنا من الموضوعات التى يثيرها بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يصبح السبيل الآن ممهدا لتمييز النطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى من خلال الاقتصاد العام المكون لموضوع ماليتها العامة عن المجالات التى يمارس فيها الافراد نشاطهم الاقتصادى بقصد اشباع حاجاتهم الخاصة ، وهو ما يخرج من دائرة اهتمامات هذا الاقتصاد ، ليدخل فى نطاق الاقتصاد الخاص والمالية الخاصة . هذا التمييز يعتمد أساسا على بيان أهمية التفرقة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، ومواطن المغايرة فى كل منهما ، وهى تبدو لدى دراستها فى تغاير الهدف من القيام بالانفاق ، وفى اختلاف وسائلهما فى الحصول على الايرادات اللازمة لمقابلة نوعى الانفاق ، وأخيرا وليس آخرا ، فى الاسلوب المتبع فى احداث الموازنة بين الكميات المالية (النفقات والايرادات) فى كل منهما .

(أ) - أهمية التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة ، ومواطن المغايرة فى كل منهما :

من العرض المتقدم لمفهوم الحاجات العامة ودور الاقتصاد العام ممثلا فى وحدات القطاع العام المختلفة فى تهيئة الخدمات العامة اللازمة للاشباع العام يتحدد لنا نطاق علم

المالية العامة بطريقة لا تدع مجالا للخلط بينه وبين نطاق المالية الخاصة فعلم المالية العامة يختص ببحث الجانب المالى لنشاط الدولة بمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة ، بينما تختص المالية الخاصة - والتى تنصرف أساسا الى مالية الافراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها ، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص من الاقتصاد القومى ببحث هذا الجانب من نشاط الافراد سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أم اعتباريين . وقد ترتب على اختلاف أوجه طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة فى أوجه ثلاثة رئيسية تتصل بالهدف من القيام بالانفاق ، وبالوسائل المتبعة فى الحصول على الايرادات اللازمة لتغطية هذا الانفاق ، وأخيرا فى كيفية الوصول الى موازنة النفقات مع الأيرادات .

(ب) - تغاير الهدف من القيام بالانفاق فى مجالى المالية العامة والمالية الخاصة :

تستهدف المشروعات الخاصة من قيامها بالانفاق تحقيق أقصى ربح ممكن باعتبار ان الهدف الرئيسى من قيام الافراد بنشاط ما هو تحقيق مصلحتهم الخاصة والتى تتمثل فى تحقيق أقصى قدر من الارباح . فالحافز على الربح يدفع المنظم الى عدم القيام بأى مشروع يعلم سلفا أنه لن يسمح له بما قصد اليه . أما الدولة فانها تتوخى فى نشاطها أولا تحقيق المصلحة العامة للمجتمع حتى لو تعارض هذا مع تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط ، وبالتالى فانها قد تقدم على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدما ان الايرادات الناتجة منها لن تسمح بتحقيق أرباح ، بل وقد لا تكفى لمواجهة النفقات اللازمة لاقامة المشروعات وتسييرها ، وهى تقدم على ذلك تحقيقا لاعتبارات أخرى غير تحقيق الربح ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ترى وجوب انجازها للمنفعة العامة[١٩] .

ويترتب على اختلاف الهدف من الانفاق بين النشاط الخاص والنشاط العام ، أن يختلف معيار الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما . فمعيار نجاح النشاط الخاص أنه يكون معامل الاستغلال فى لغة المحاسبة أقل من الواحد الصحيح[٢٠] . أما معيار نجاح النشاط العام ، فيما عدا المشروعات الانتاجية ذات الطابع الاقتصادى التى تستهدف الربح[٢١] ، فهو أن تحدث النفقات العامة بمختلف بنودها الآثار السياسية والاقتصادية والمالية المرسومة سلفاً ، والتى تختلف بطبيعة الحال من دولة الى أخرى بحسب النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى السائد فى الدولة ، والسياسة الاقتصادية والمالية المطبقة بها .

(جـ) من حيث الوسائل فى الحصول على الايراد فى مالية الدولة ومالية الافراد

كذلك ، فان الوسائل المتبعة فى الحصول على ايراد لمقابلة الانفاق تختلف فى النشاط الخاص عنها فى النشاط العام . فالمشروعات الخاصة تحصل على ايرادها بطريقة اختيارية ، أى بالاتفاق (تعاقدى أو إرادى) ، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة وللأفراد . لكن الدولة تتمتع بسلطات خاصة ناشئة عن حقها فى السيادة وباعتبارها سلطة سياسية مما يمكنها من اتباع وسائل معينة فى الحصول على ايراداتها لا يستطيع النشاط الخاص اتباعها كالضرائب والرسوم والاصدار النقدى وعقد القروض الداخلية والخارجية ، بل والى مصادرة بعض السلع أو الممتلكات الخاصة والاستيلاء عليها فى أوقات الازمات والظروف الاستثنائية . الآ أن هذا لا يمنع من أن الدولة قد تحصل على ايراد لها باتباع نفس الوسائل التى يتبعها النشاط الخاص ، ويتجلى ذلك على الأخص فيما يتعلق بالمشروعات الاقتصادية المختلفة التى تنشئها الدولة الى جانب المشروعات الخاصة ، والتى تسرى عليها طرق الادارة والقواعد الفنية السارية على هذه المشروعات الاخيرة .

(د) – من حيث الاسلوب المتبع فى احداث الموازنة بين النفقات والايرادات :

يوجد فرق جوهرى من حيث كيفية الوصول الى موازنة النفقات مع الايرادات بين الدولة من جهة وبين الافراد والمشروعات الخاصة من جهة أخرى . ويمكن القول اجمالا أنه بينما يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه ، فان إنفاق السلطات العامة هو الذى يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو ايراد . وبيان ذلك أن الافراد والمشروعات الخاصة يقومون بتقدير ايراداتهم أولا (من مختلف مصادرها) ثم يعينون بعد هذا أوجه الإنفاق التى توجه اليها هذه الايرادات بحيث تكون النفقات فى حدود الايرادات ، وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية النفقات للايرادات ، وان كان هذا لايعنى استحالة امكانية أن تزيد المشروعات الخاصة (أو الافراد) فى نفقاتها على الايرادات المتاحة لها فى بعض الاحيان وذلك عن طريق عقد قرض خاص ، ومن ثم يمكن الوصول الى تحقيق الموازنة بين النفقات والايرادات عن طريق الالتجاء الى الاقتراض (الائتمان) .

أما الدولة فى المالية العامة التقليدية فانها تقوم أولًا بتقدير النفقات التى يتعين إنفاقها لتسيير المرافق والمشروعات العامة المنتجة للخدمات والسلع اللازمة للإشباع العام وتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية ، ثم تقوم بعد ذلك بتقرير الأوجه التى تحصل منها على ايرادات كافية لمواجهة هذه النفقات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية الايرادات للنفقات . ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم ايراداتها بزيادة الضرائب أو إنقاصها ، فايراداتها ليست محدودة كايرادات الافراد . وعلى

العكس من ذلك فإن نفقاتها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، اذ يجب أن تعمل المرافق العامة لاتصالها بالصالح العام ، فايرادات الدولة محددة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينه وضرورية ، ولذا فإن الايرادات تقرر طبقا للنفقات[٢٢] . أما المالية العامة الحديثة ، فلا تعترف بامكان التوسع فى الايرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها آثار اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالايرادات . أما فيما يتعلق بالنفقات ، فليست لها كلها طابع الضرورة والتحديد ، بل أن لزيادتها هى الأخرى ، آثارا اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها . والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الايرادات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية . فالايرادات والنفقات تقرر وتنسق فى المالية العامة الحديثة طبقا لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والايرادات بعضها فى بعض ، فقد يترتب على إنقاص النفقات نقص فى الايرادات ، ولذا ينبغى عند تحضير الميزانية النظر اليها ككل[٢٣] .

وبصفة عامة ، فان الاختلاف فى كيفية وأسلوب احداث الموازنة بين نوعى المالية يعود أساسا الى أن الدخل الخاص (فى المالية الخاصة) محدود المصادر فى المعتاد ، هذا بخلاف دخل الدولة (فى المالية العامة) الذى تتمتع الدولة بشأن الحصول عليه – ولو من الناحية النظرية على الاقل – بسلطات مالية ونقدية واسعة . وليس معنى اتساع نطاق هذه السلطات أن قدرة الدولة على زيادة ايراداتها لا تحدها حدود ، بل انها تتوقف أساسا على ما يسمى « بالمقدرة المالية القومية » ، الأمر الذى يلزم معه مراعاة مختلف الظروف التى يمر بها اقتصاد كل دولة ، ودراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لكل إجراء يراد اتخاذه ، تفاديا لما قد يترتب عليه حال صدوره عن دراسة غير كافية من آثار غير مواتية بالنسبة للاقتصاد القومى حال صدوره عن غير دراسة كافية .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) راجع فى ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : « المالية العامة » (الكتاب الأول) (المقدمة من ص ٣ ص ٣٢ ، وأستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية : « موجز فى المالية العامة » (ص ٣ ص ٨) ، والأستاذ الدكتور رياض الشيخ : (المالية العامة) دراسة الاقتصاد العام المالى فى الرأسمالية والاشتراكية (ص ٣ ص ٥) ، والأستاذين الدكتور بركات والدكتور دراز فى مؤلفهما عن « مبادىء الاقتصاد العام » (ص ٢٧٩ ص ٢٨٨) .
وباللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالى :

Alain BARRERE : Politique Financière (PP.33-45) , Antonio de viti de MARCO : First Principles of public Finance, (1936) - (Ch.I, PP.33-52) . DEHOVE : L'Activité Financière et la notion de besoin public . (PP. 375 394)

(٢) راجع فى ذلك على سبيل المثال :

Raymond BARRE : Economie politique Tomel (PP 1-22) , Paris, P.U.F. 1963 (PP. 1-22)

(٣) لا يسلم اطلاق وصف العمومية كمرادف « للجماعية » من النقد فى بعض الاحيان ، وذلك على اعتبار ان ما هو عام Public أشمل مما هو جماعى (Collectif) ومع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التى يصدر عنها هذا النقد ، فاننا لا نرى بأساً من الاستمرار فى استخدامهما كمترادفين اذا روعى أن اعتبار ما هو عام أو جماعى لا يخضع لمعيار علمى منضبط وانما يعتمد أساسا على تفضيلات سياسية (أو سيادية) أكثر منها علمية .

(٤) سوف تزداد هذه النقطة وضوحا عندما نتناول بالبيان التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف من الانفاق ومعيار الحكم على فاعليته .

(٥) – والذى ذاع فيها شعار « دعه يعمل دعه يمر » Laissez faire - Laissez passer الذى روج له أنصار هذا المذهب من الطبيعيين « الفيزيوقراط » – ومن جاء بعدهم من الاقتصاديين التقليديين ومحبذى الأخذ بمذهب الحرية الاقتصادية .

(٦) – والتى يفترض إنبعاثها من منطلق البحث عن المصلحة العامة كأساس يستند إليه فى تحديد هذه الحاجات بإفتراض أن هذه السلطات تتمتع بتأييد شعبى واع .

(٧) – وهى أمور يعتمد التوصل فيها الى نتائج تحقق النفع العام المنشود على طبيعة الأشخاص خلف السلطة السياسية ، راجع فى ذلك بصفة خاصة :

P.M Gaudmet precis de Finances publiques » Tom . I (PP. 182-183)

(٨) جدير الاشارة هنا الى أن جوهر هذه الوظيفة في مفهوم أدم سميث يتمثل في حماية « الملكية الفردية » ضد أى عدوان داخلى .

(٩) من خلال المشروع « المشروع العام » وبفرض توافر المقومات اللازمة لنجاحه .

(١٠) - راجع فى ذلك الدكتور رياض عطية المرجع سالف الذكر (ص ٤ - ص ٨) والدكتور رياض الشيخ سابق الاشارة اليه (ص ٥ - ص ١٤) ، والدكتور بركات والدكتور دراز فى مؤلفهما المشترك المنوه به من قبل (ص ٩ - ص ٣٢) ، والدكتور عاطف السيد : « محاضرات فى النظرية العامة للتخطيط المالى » . (ص ٢٠ - ص ٢٦) ، والدكتور كمال غالى : « مبادىء الاقتصاد المالى » (ص ٣٢ - ٣٤) ، والدكتور أحمد حافظ الجعوينى « اقتصاديات المالية العامة » (ص ٤٢ - ص ٧٢) . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

Alain BARRERE; Economie et Institutions Financières Tome I, (PP. 25-83); Leif JOHANBEN; Public Economies (PP.1-7); Friedrich von WIESER: « A Theory of the public Economy » (PP. 190 - 202) Richard. A. Musgrave : The Theory of Public Finance, a Study. in public Economy, (Ch.I, PP. 4-25) , and Bernard B. HERSER : « Modern public Finance », (PP. 3-48) .

(١١) - ويختلف الاقتصاد العام فى هذا الشأن اختلافا جذريا عن الاقتصاد الخاص . فهذا الاخير يقوم على أساس الملكية الفردية (أو الخاصة) لوسائل الانتاج ، ومن ثم فان القطاع الخاص يتكون من العديد من المشروعات التى تخضع فى تنظيمها وادارتها لارادات متعددة . فهو قطاع يسوده التنافس ويباشر نشاطه فى ظل جهاز السوق ، ويعمل وفقا لاتجاهاته بقصد الربح .

(١٢) - من ذلك وعلى سبيل المثال أنظر المعايير المستخدمة بمعرفتها فى هذا الشأن فى الدراسة الصادرة عنها عن :

C.N.U : Manuel de classification Economique et fonctionnelle des operations de l'Etat, New-york, 1957 .

(١٣) - راجع فى ذلك بصفة خاصة :

Henry DENIS : Histoire
de la pensèe èconomique . (PP, 91-230), et Andrè PIETTRE; Pensée Economique et thèories contemoraines, (PP. 54 - 157) .

(١٤) نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادى وإتساع نطاقه التداخلى فى الاقتصاد القومى وهو ما تجلى فى ظاهرة النمو المطرد للقطاع العام وعلى الأخص فى الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية . أنظر فى تفاصيل ذلك لأمثلة مأخوذة من الدول الرأسمالية والاشتراكية :

Serbon VOINEA : La Socialisation : Paris; P.U.F. 1950 .

(١٥) على أن ذلك ينبغى ألا يفهم منه ان الدولة كمنتجة لا تأخذ فى الاعتبار ردود فعل الطلب ، ولكن المقصود به ان نشاطها لا يخضع لتوجيه قوى العرض والطلب بغية تحقيق الربح فقط ، بل ان هذا النشاط يتحدد تبعا للهدف الاساسى وهو اشباع الحاجات العامة .

(١٦) - على ألا يغيب عن الأذهان ، أن وسائل اشباع الحاجات العامة ، تعتبر مسألة ذات طابع اقتصادى تعتمد على الامكانيات والموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع .

(١٧) - تجدر الاشارة هنا الى أن معظم المجتمعات الحديثة تعرف تجاور كل من الاقتصاديين العام والخاص بل وتعايشهما (مرحليا أو بصفة دائمة) لاسباب متعددة (تختلف من مجتمع لآخر) وبنسب متفاوتة من دولة الى أخرى . أنظر هذا الموضوع :

Alain BARRERE : L'interprètation de la coexistânce des economies Publiques et privèes » in, « Finance Archive » , Avril 1963 .

(١٨) - فى المقابلة بين نوعى المالية العامة راجع الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق (ص ٣٠ - ص ٣٤) والدكاترة عبد المنعم فوزى وعبد الكريم بركات ويونس البطريق : « المالية العامة » (ص ١٥ ص ١٦) ، والدكتور خطار شبلى « العلوم المالية » - الجزء الاول الموازنة (ص ٩ - ص ١١) وبالفرنسية والانجليزية على التوالى أنظر :

Louis TROTABAS : op. cit (PP. 15-17) et Paul Marie GAUDEMET, op.cit (17-19) Hug DALTON : Principles of public Finance (PP. 12-16) Earl R. ROLPH : « The Theory of Fiscal Economies » (2 - Government Ends Versus Private Ends, PP. 20-37)

(١٩) - ويتجلى هذا المسلك من جانب الدولة بدرجة أكبر من الاقتصاديات الاشتراكية عن الاقتصاديات الرأسمالية . أنظر فى تفصيل ذلك كتابنا فى « الاقتصاد الاشتراكى » ص ٨٩ - ص ٩١ ، ص ١٣٧ - ص ١٤١ .

(٢٠) - ويعنى ذلك ان جانب « الاصول » فى المشروعات الانتاجية والذى يشتمل على قيمة منتجات السلع والخدمات التى يبيعها كل مشروع أكبر من جانب « الخصوم » ، أى مختلف تكاليف الانتاج التى يتحملها ، حيث يعتبر الفرق بين الاصول والخصوم ربحا للمشروع . « ويسمى خارج قسمة الخصوم على الاصول » ، معامل الاستغلال وهو يرمز الى النفقات اللازمة للحصول على منتجات قيمتها وحدة من النقود .

(٢١) سواء كانت هذه المشروعات صناعية أم زراعية أو تجارية أو حتى مشروعات ماليه .

(٢٢) وتفسر هذه التبعية أولوية دراسة النفقات على الايرادات فى مجال البحث عن عناصر المالية العامة .

(٢٣) - أنظر فى ذلك ، أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية ، « موجز فى المالية العامة » ، ص ٤٦٤ و ص ٤٦٥

الفصل الثانى

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة
كتعبير عن النشاط المالى للدولة »

تمهيـــد : بعد وقفتنا على طبيعة الحاجات العامة وكيفية اشباعها فى الفصل السابق ، أمكن لنا الاحاطة بالنطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى وهى تتولى مسئولية تحقيق الاشباع العام من خلال القيام بخدمات عامة ينهض بعبئها أساسا الاقتصاد العام . هذا النشاط فى صورته المنظمة يمثل الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وحتى تزداد هذه الظاهرة وضوحا ، فانه يجدر بنا أن نحللها الى عناصرها المختلفة ، وأن نقف على طبيعتها ، فاذا ما فرغنا من هذين الامرين ، انتقلنا الى بيان صلتها بغيرها من العلوم الاجتماعية . وحتى تكتمل لنا الاحاطة السوية بهذه المسائل ، فاننا نخصص لبيان كل واحدة منها مبحثا موجزا قائما بذاته من المباحث الثلاثة الآتية وذلك على النحو التالى :

« المبحث الاول »
« العناصر المؤلفة للظاهرة المالية »
(الكميات المالية وموازنتها العامة[1])

تتحلل الظاهرة المالية Le Phénomène Financier لدى كتاب المالية العامة الى ثلاثة عناصر ، الاول والثانى منها يتصلان بالكميات المالية اللازمة لاداء الوظيفة المالية « La Fonction Financière ; Financial Function » للدولة ، أو تمويل متطلبات هذا الاداء ونقصد بذلك النفقات والايرادات العامة ، وثالثها يتعلق بالاطار التنظيمى لهذه الكميات المالية ، ويسمى بالميزانية العامة . (ميزانية الدولة ، أو الموازنة العامة) . وفيما يلى فاننا نخص كل عنصر من هذه العناصر المتقدمة بكلمة موجزة توضح مضمونه ومعناه قبل أن تكون القواعد المنظمة للفن المالى لهذه العناصر موضوع دراستنا الرئيسى فى الأبواب التالية .

(أ) النفقات العامة (الاموال اللازمة لتحقيق الاشباع العام اللازم لسد الحاجات العامة):

عرفنا من دراستنا للحاجات العامة (أو الجماعية) ان هذه الحاجات اخذت في الإزدياد مع ازدياد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومع انتشار النزعات الاصلاحية والاشتراكية . وواضح ان على الدولة فى سبيل القيام باشباع هذه الحاجات أن تقوم بقدر معين من النفقات العامة « Dèpenses Publiques; Public Expenditures » لانتاج (أو لشراء) السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الاشباع ، كما أن عليها أن تقوم بتوزيع دخول تحويلية اجتماعية لمساعدة الطبقات الفقيرة والضعيفة اقتصاديا وذلك بقصد تصحيح ما يقع من اختلال فى توزيع الدخل القومى بالنسبة لهذه الطبقات ، وفى النهاية احداث عدالة أكثر فى توزيع الدخول . (ومن أمثلة هذه الدخول ، الاعانات المختلفة لمواجهة حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة) . هذه العدالة التوزيعية تتم عادة باجراءات لاحقة لتوزيع الدخل فى الرأسمالية ، وباجراءات سابقة فى الاشتراكية ، وذلك بالنظر لاختلاف موقف الشخص المسيطر على ملكية وسائل الانتاج ، الرأسمالى الفرد فى الحالة الأولى ، والدولة ممثلة للمجتمع فى الحالة الثانية[٢] . وكذلك قد تقوم الدولة بتوزيع « دخول تحويلية اقتصادية » لتحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية . (كالاعانات المقدمة لبعض المشروعات بهدف حثها على زيادة الانتاج ، أو لتخفيض أثمان منتجاتها رغبة فى زيادة الاستهلاك) . كذلك فان على الدولة أن تنفق على اقامة المشروعات العامة وعلى تشغيلها ، الامر الذى يختلف نطاقه فى الدول « الرأسمالية » عنه فى الدول « الاشتراكية » على نحو ما أوضحنا من قبل . ومؤدى كل ما تقدم ، ان على الدولة وهى تواجه مشكلة اشباع الحاجات العامة ، أن تقوم بانواع مختلفة من النفقات ، (حيث يتم ذلك أساسا وعلى ما سنرى أيضا بالنسبة للايرادات العامة فى صورة نقدية ، اذ أن الشكل العينى للنفقات العامة لا يعدو أن يكون شكلا استثنائيا نادرا ، بل ويصطدم فى كثير من الاحيان مع الكثير من الاعتبارات القيمية المتوصل اليها فى المجتمع ، ومن ثم يجب أن يقتصر على الضرورات المبررة له والا يتعدى حدودها) ، يختلف مداها تبعا للفلسفة التى تدين بها ، والدور الذى تقوم به بالتطبيق للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد فيها .

(ب) – الايرادات العامة (مصادر تمويل النشاط المالى للإقتصاد العام) :

يقتضى القيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها ، ويتم ذلك بان

تقتطع الدولة جزءا من الناتج القومى النقدى ، وجزءا من عوامل الانتاج العينيه أيضا والتى تتمثل بصفة أساسية (بعيدا عن الخلافات المذهبية) فى العمل والطبيعة ورأس المال وتحصل الدولة على هذه الموارد أو الايرادات أساسا من الدخل القومى (فى حدود ما تسمح به المقدرة أو الطاقة المالية القومية) ، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة كافة متطلبات الانفاق العام . ولقد تعددت أنواع الايرادات العامة « Recettes Publiques; Public Revenues » فى العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لأنواع الخدمات العامة التى تقوم بها الدولة والهدف منها ، ولهذا فقد حفلت الكتابات المالية بالعديد من التقسيمات العلمية لموارد الدولة تبعا لضوابط ومعايير شتى . ودون أن ننشغل هنا باستعراض مختلف هذه التقسيمات وأنواعها فإننا نكتفى بالاشارة هنا ، وبغض النظر عن المصدر المكانى للايرادات العامة ، الى ان الجانب الاعظم من هذه الايرادات يستمد فى المعتاد من ثلاث مصادر أساسية فى مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة لهذه المصادر والتى سنقف على تفصيلات القواعد المنظمة لها فى الباب الثالث من دراستنا الحالية ، هى : « فائض الاقتصاد العام » (ويغطى أصلا ايرادات الدولة من الدومين العام بصوره المختلفة العقارية والصناعية والتجارية والمالية) ، ويمكن أن نلحق بهذا المصدر الاساسى « الرسوم » ، فهى وان كانت « ذات طبيعة سيادية » الآ انها حين تستأديها الدولة فى مقابل الخدمات العامة التى يقوم بها الاقتصاد العام بمفهومه التقليدى لا تعتبر من قبل الايرادات الا حيث تحقق وحدات هذا الاقتصاد فائض ايجابى ، بين تكلفة الخدمة موضوع الرسم ، والعائد منها (أى مقابلها النقدى) ، ولسوف تزداد فكرة هذا الالحاق وضوحا عند دراسة فائض الاقتصاد العام ضمن مصادر الايرادات العامة للدولة ، « والموارد السيادية » (وأهمها على الاطلاق ، الضرائب) ، وأخيرا وليس آخرا ، « الموارد الائتمانية » (وعلى الاخص القروض العامة) .

(جـ) – الميزانية العامة : (البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى) :

ومن النفقات العامة (أو نفقات الاقتصاد العام بمرافقه التقليدية والاقتصادية)، والايرادات العامة (أو مصادر تمويل الاقتصاد العام) تتكون الميزانية العامة ، أو ميزانية الدولة « Le Budget d'Etat; The State Eudget » وهى عبارة عن تنظيم مالى يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية . وبعبارة أخرى ، فالميزانية فى معناها الدقيق ، تتكون من التفصيلات المتعلقة بمختلف أنواع الايرادات (وبصفة خاصة الضرائب) ومختلف أنواع النفقات التى تتقدم السلطة التنفيذية (الحكومة) باقتراحها الى السلطة التشريعية (ممثلة فى المجالس النيابية) .

والحال على ما تقدم ، فانه يمكن النظر الى الميزانية العامة على أنها بمثابة البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى . ويعتبر هذا البيان بمثابة « خطة مالية » تظهر فى وثيقة الميزانية ، التى هى تقدير تفصيلى لايرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة . وهى سنة فى المعتاد .

ومن المفيد أن ننبه هنا الى ان تغير دور الدولة الاقتصادى وتفاوت نطاقه بين الضيق والاتساع لا يعنى بالضرورة تغير حجم الميزانية بين الصغر والكبر ، اذ أن هذا الاخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادى للدولة ، وانما يتوقف أيضا على حجم الاقتصاد القومى . فعلى افتراض عدم تغير نطاق هذا الدور من حيث أنواع النشاط المكونة له ، فان كبر حجم الاقتصاد القومى مع تطوره يؤدى الى كبر حجم ميزانية الدولة ، اذ يزيد انفاقها ، وبالتالى ايراداتها ، حتى مع بقاء عدد الانشطة الاقتصادية التى تقوم به على حاله .

واذا كان المفهوم المتقدم للميزانية العامة تلتقى فيه ميزانية الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى مع ميزانيتها فى الاقتصاد « الرأسمالى » من حيث كونها تمثل حسابا يجمع بين ايرادات الدولة ونفقاتها للفترة المشار اليها ، وانها تستهدف تحويل جزء من الموارد القومية من جانب الى آخر من جوانب الاقتصاد القومى وفقا لما تتخذه الحكومة من قرارات فى هذا الشأن ، فان ميزانية الاقتصاد الاول تكتسب أهمية كبرى ومتميزة ، تفوق كثيرا أهميتها فى الاقتصاد الاخير(٣) . وليس أدل على ذلك من أن ايرادات الدولة الاشتراكية ، والتى تظهر فى ميزانيتها تبلغ حوالى نصف الدخل القومى . وتنبع هذه الاهمية لميزانية الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى من أنها تعتبر الخطة المالية التى تنعكس فيها العلاقات الاقتصادية المعينة التى تميز هذا الاقتصاد وبصفة خاصة الملكية الاشتراكية لوسائل الانتاج الاساسية فى المجتمع . ففى هذا الصدد تعكس موارد الميزانية ونفقاتها مدى ارتباطها بفروع الاقتصاد القومى ومدى تأثيرها وتأثرها بها ، إذ انها تستمد ايراداتها أساسا من نتاج نشاط القطاع الاشتراكى ثم من المشروعات العامة والجمعيات التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان . وهكذا ترتبط بميزانية الدولة بكافة الفروع الانتاجية للقطاع الاشتراكى وتعتبر بالتالى ميزانية الاقتصاد القومى بأكمله . ولقد كان لكل ذلك آثاره الهامة ، فى النظر الى « الميزانية الاشتراكية » على أنها أداة رئيسية لتكوين الموارد المركزية واستخدامها فى النمو المخطط للاقتصاد الاشتراكى(٤) ، هذا فضلا عن دورها فى تسييره نتيجة لاطلاع الدولة بدور المنظم الاقتصادى فى الاقتصاد العام . ولقد ترتب على ذلك آثار متعددة بالنسبة لهيكل ميزانية الدولة ومكوناته فى الاقتصاديات الاشتراكية بالمقارنة

مع الاقتصاديات الرأسمالية . وهو الامر الذى تجلى بصفة خاصة فى تقسيمات الايرادات والنفقات العامة والاجراءات التى تتبع فى تحضير الميزانية وتنفيذها . وهو ما تتطلب بيانه اجراء دراسة مقارنة للميزانيات العامة فى النظم المالية المختلفة .

وبالالمام بما تقدم من نقاط بشأن النفقات العامة والايرادات العامة والمقابلة بينهما من خلال ميزانية الدولة ، تتبلور لنا فكرة عن العناصر الثلاثة المكونة للظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وبادخال هذه الظاهرة فى الحسبان ، فاننا نتابع مسيرتنا لنتعرف على طبيعتها الاقتصادية مع بيان ما يترتب عليها من آثار فى مجالى التحليل الاقتصادى والمالى .

« المبحث الثانى »

« الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية وبيان أثرها فى مجالى التحليل الاقتصادى والمالى(٥) »

الآن وقد استبان لنا من المبحث السابق العناصر المؤلفة للظاهرة المالية فاننا نتابع حديثنا عنها لنحدد طبيعتها . هنا نجد ان موقف الاقتصاديين التقليديين من هذا الموضوع لا يختلف عن موقف المحدثين فى نقطة الانطلاق ، وهى التسليم بالطبيعة الاقتصادية لهذه الظاهرة ، وان كان اسلوب التحليل بشأنها قد اختلف فى كل منهما . لهذا فاننا نتوقف قليلا لنرى موقف كل من الفريقين من هذه المشكلة ، ثم نتابع بعد ذلك مسيرتنا وفقا للتحليل المالى الحديث لنقف على العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية من خلال الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية ، ولنرى الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية فى مجالى التحليل المالى والسياسة المالية .

(أ) موقف الاقتصاديين التقليديين والمحدثين فى دراسة الظاهرة المالية

حظيت الظاهرة المالية فى مختلف جوانبها باهتمام الاقتصاديين منذ زمن طويل على اعتبار أنها تكون لديهم فى حقيقتها ظاهرة اقتصادية . « Phenomène Economique » . وقد تنبه الى هذه الحقيقة رواد المدرسة التقليدية وخاصة آدم سميث « A. Smith » وديفيد ريكاردو « D. Ricardo » وجون ستيوارت ميل « J.S. Mill » وان كان يلاحظ على كتاباتهم هؤلاء الكتاب أنهم لم يلجأوا الى التفرقة بين ما هو مالى وما هو اقتصادى ، فجاءت أفكارهم عن المالية العامة جزءا غير منفصل عن الاقتصاد السياسى . يدل على هذا المسلك الجزء الذى خصصه سميث لدراسة موضوع موارد الدولة (القسم الخامس) فى بحثه الشهير عن « طبيعة وأسباب ثروة الامم » ، وكتاب ريكاردو الرئيسى الذى وضعه فى « أصول الاقتصاد السياسى » لدراسة نظريات الضرائب . ولقد ترتب على عدم الفصل بين الدراسات المالية والدراسات الاقتصادية أن أخضع التقليديون المالية العامة ، وهي ما اعتادوا أن يعبروا عنه أيضا بالاقتصاد العام - وان كان هذا التعبير لا يتقابل مع ما أصبح عليه مفهوم الاقتصاد العام فى وقتنا الحاضر للاسباب والايضاحات التى أشرنا اليها من قبل فى صدد تطور الافكار المتعلقة به أو من خلال التعريف به وعلى الأخص فى هيكله وأهدافه - للقواعد التى تحكم « الاقتصاد الخاص » ، (وبالذات القواعد التى تحكم اقتصاد الفرد والمشروع الخاص) ، وبذلك اختلطت الدراسة المالية بالدراسات الاقتصادية .

وبالرغم مما أثبته التحليل الاقتصادى اللاحق من قصور منطق التقليديين فى اخضاع المالية العامة لقواعد المالية الخاصة - أى لاقتصاديات المشروع الخاص - وذلك بالنظر للفروق المتعددة التى سبق أن وقفنا عليها عند الحديث عن الماليتين العامة والخاصة ، ومن قبل لدى المقابلة بين كل من الاقتصادين العام والخاص ، هذا فضلا عن اختلاف طبيعة الدولة ودورها عن طبيعة الفرد وسلطته - فان المنطق التقليدى ليظل صحيحا فى الاساس الذى يستند اليه ، وهو اعتبار الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية . فخطأ التقليديين لا يكمن فى نقطة الانطلاق ، « وانما يعود بصفة أساسية الى اخضاعهم الاقتصاد القومى والمالية العامة للتحليل الجزئى أى لمقتضيات المشروع الخاص » . لذلك فان النظرية الحديثة ، وهى تسلم بالطبيعة الاقتصادية للظاهرة محل البحث تنكر التحليل الجزئى (أو الوحدى Micro) سواء بالنسبة للكميات المالية أم بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية ، وتخضع الاثنين لتحليل إقتصادى كلي أو جمعى[٦] . لذلك يمكن القول ان النظرية الحديثة قد قوّت الاتجاه الذى بدأ عند التقيديين ، والذى تمثل فى عدم الفصل بين الظواهر المالية والظواهر

الاقتصادية ، وان كانت النظرية الحديثة قد غيرت من طبيعة التحليل الذى تخضع له هذه الظواهر ، فاستبدلت التحليل الكلى بالتحليل الجزئى .

(ب) العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية : (الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية) :

والكميات المالية (النفقات والايرادات العامة) منظورا اليها من خلال التحليل الكلى ككميات اقتصادية تؤثر فى الاقتصاد القومى وتتأثر به[٧] ، وهو ما يعنى علاقة تبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية ، أى بين الدورة الاقتصادية « Circuit Economique » وهى ما تعرف هنا « بدورة الدخل القومى » ، (الناتج القومى الاجمالى بثمن السوق + دخول عوامل الانتاج + الانفاق القومى الاجمالى) ، والدورة المالية « Circuit Financier » (الايرادات والنفقات العامة) . فالايرادات العامة تقتطع من الكميات الاقتصادية (وهى الناتج القومى ودخول عوامل الانتاج والانفاق القومى) ، ثم انها تعود فتندمج من جديد فى الدورة الاقتصادية ، وذلك عن طريق الانفاق العام الذى يشكل جزءا من الانفاق القومى الاجمالى والذى يسهم بدوره فى خلق الناتج القومى ، وفى خلق دخول عوامل الانتاج . وهكذا فان الدورة المالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالدورة الاقتصادية بالنظر الى ان الاولى تستمد كمياتها من هذه الاخيرة ، ثم أنها تعود فتدفع اليها بهذه الكميات من جديد . وهنا تتضح مسئولية السياسة المالية « Politique financière » ; « Financial Policy » (أى مسئولية الايرادات العامة والانفاق العام) ، عن اكتمال الدورة الاقتصادية ، أى عن اقامة التوازن العام بين الناتج القومى الاجمالى مقوما بثمن السوق والانفاق القومى الاجمالى .

والعلاقة التبادلية المتقدمة بين الكميات المالية والكميات الاقتصادية لا يحتاج تبريرها الى كثير عناء نظرا لتشابه موضوعى المالية العامة والاقتصاد . فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف ، البحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات الانسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة . ومن هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التى تبحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة . وعليه فانه يمكن اعتبار المالية العامة بهذا المعنى جزءا هاما من فروع المعرفة الداخلة فى علم الاقتصاد .

(جـ) الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية (بيان هذه الآثار فى مجالى التحليل المالى والسياسة المالية) :

يترتب على كون الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية يتشابه موضوعها مع موضوع علم الاقتصاد ، نتيجتان هامتان فى مجال التحليل المالى وفى مجال رسم السياسة المالية فحيث يتعلق الامر بمجال التحليل المالى ، فانه لا بد من خضوع هذا التحليل لقواعد التحليل الاقتصادى . ومعنى خضوع التحليل المالى للتحليل الاقتصادى فى دراسة آثار الكميات المالية ، وبالتالى فى تحديد نطاقها ، وغرضها . وقد كانت هذه المسألة موضع اتفاق بين الفكر المالى التقليدى والفكر المالى الحديث ، وان أدت الى نتائج مختلفة فى كل من هذين الفكرين ، نتيجة لاختلاف فروضهما .

ومتى سلمنا بذلك ، فانه يتفرع عن هذه النتيجة نتيجة هامة وهى ، ان التحليل الاقتصادى يقدم للنظرية المالية ، وبالتالى للسياسة المالية ، أدوات التحليل التى تعتمد عليها سواء فى مجال الرفاهية ، ومثلها المنفعة الكلية « والمنفعة الحدية » ، ومنحنيات السواء ، وفائض المستهلك ، وفائض المنتج ، أم فى مجال التشغيل والدخل القومى ، ومثلها الطلب الفعلى والمتغيرات الاقتصادية المستقلة ، وهى الميل للاستهلاك ، وسعر الفائدة والكفاية الحدية لرأس المال (الميل للاستثمار) .

أما فى مجال السياسة المالية ، فانه لا بد أن تصدر هذه السياسة متسقة مع السياسة الاقتصادية ، وتعنى هذه الضرورة ان السياسة المالية تشكل أهم أدوات السياسة الاقتصادية ، وتزداد هذه الاهمية مع ازدياد حجم الكميات المالية بالنسبة للاقتصاد القومى ، كما تزداد أيضا فى البلاد المتخلفة والآخذة فى النمو .

وليس معنى خضوع التحليل المالى للتحليل الاقتصادى والسياسة المالية لاعتبارات السياسة الاقتصادية ان علم المالية ليست له قواعده الفنية والقانونية الخاصة به . فهذا العلم يمكن أن تكون له قواعده الخاصة فى هذه المجالات ، وهو ما يعنى أن تكون الظاهرة المالية ظاهرة معقدة تعكس الاوضاع الاقتصادية والقانونية والفنية ، هذا بالاضافة الى أنها تعكس وعلى ما قدمنا ، الاوضاع الاجتماعية والسياسية أيضا ولهذا الاعتبار نجد ان الكتاب الايطاليين — مع اعترافهم بالصفة الاقتصادية للظاهرة المالية يرفضون الخلط بين المالية العامة والاقتصاد ، ويحتفظون لعلم المالية باستقلاله ، وان طبقوا عليه قواعد التحليل الاقتصادى[٨] .

« المبحث الثالث »

علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم
« صلة الظاهرة المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية[٩] »

تمثل المالية العامة بعناصرها المؤلفة للظاهرة المالية سابقة الاشارة اليها مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية فى الدول المعاصرة . ومن الطبيعى والمنطقى ان توجد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة واحصاء وغير ذلك . فالمالية العامة تؤثر فى غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية ، كما تتأثر هى نفسها بهذه المظاهر . لهذا فان حسن تفهم المالية كعلم يتطلب منا ان نعرض لعلاقته بغيره من العلوم من خلال المظاهر السابق الاشارة اليها على التوالى ، وهو ما نفيد منه كثيرا فى الوقوف على ذاتية هذا العلم .

(أ) - المالية العامة وعلم الاقتصاد (بيان الصلات القائمة بينهما) :

تعتبر علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات جميعا[١٠] . ذلك ان « الاقتصاد السياسى » « Economie Politique; Political Economy » على ما هو ذائع عنه كعلم يتضمن القوانين الخاصة بالظواهر الاقتصادية أى بالعلاقات الاجتماعية المتعلقة بانتاج وتوزيع الأشياء المادية والخدمات التى تشبع حاجات الانسان فى المجتمع . فجوهر النشاط الاقتصادى هو بذل العمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة اشباعا للحاجات . ولا يختلف النشاط المالى الذى تقوم به الدولة وهى تقوم بمهمة اشباع الحاجات العامة كثيرا عن هذا الجوهر . فقد رأينا أنه يلزم لأشباع هذه الحاجات ، أن تسيطر الدولة على بعض الموارد الانتاجية والمنتجات المتاحة للمجتمع[١١] ، وبالتالى فان نشاط الدولة المالى فى هذا الشأن يرتكز فى النهاية على نشاطات مؤداها استخدام بعض موارد الجماعة ، أو حتى انتاج بعض المنتجات لاشباع الحاجات المتقدمة . من هنا جاء اعتبار المالية العامة جزء من علم « الاقتصاد » ، بالنظر الى ان القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التى تعكس فى الواقع علاقات اقتصادية عينية .

وتظهر علاقة هذا الجزء (المالية العامة) بالكل (الاقتصاد) على أوضح ما تكون عن دراسة النشاط المالى فى الاقتصاديات الاشتراكية المخططة حيث تتسع مهام الدولة لتشمل الاقتصاد القومى فى مجموعة (اللهم الا ما خرج عن الاقتصاد العام من أنشطة واختص

بقواعد خاصة) . هنا يكاد يندمج النشاط المالى للدولة فى النشاط المالى للمجتمع بأكمله وذلك نظرا لمسئولية الدولة التنظيمية ودورها فى الانتاج ، ولان الجهاز الذى كان يباشر النشاط المالى (الجهاز المصرفى والبيوت المالية الاخرى) أصبح من أجهزة الدولة ، الامر الذى يعنى ظهور نوع جديد من الظواهر المالية ، وبالتالى فانه على هذا الاساس تحتوى عملية التخطيط (القومى الشامل) النشاط المالى فى ارتباطاته بالنشاط الاقتصادى العينى . لكنه كجزء من علم ، له مع ذلك من النوعية ما يكفى لان يجعل منه فرعا متميزا عن غيره من فروع العلوم الاقتصادية . هذه النوعية تنبعث من طبيعة من يقوم بالنشاط وهو الدولة بمختلف هيئاتها العامة ومن تسليط الضوء على المظهر المالى للنشاط الذى تقوم به الدولة . غير أنه ينبغى علينا أن نلاحظ هنا ، أنه اذا كانت دراسة ظواهر النشاط المالى للدولة كفرع علمى متميز مردها نوعية الجزء ، فانها مع ذلك دراسة لا بد أن ترتكز على المبادىء العامة فى « الاقتصاد » الذى يمثل الكل . يترتب على ذلك ان علم الاقتصاد هو الذى يزودنا هنا بالمبادىء المنهجية الاساسية للتحليل العلمى لقوانين تطور العلاقات المالية ، وكذلك لتحليل مضمون وهدف النشاط المالى ، فانه يصبح من الضرورى على الباحثين فى « علم المالية العامة » أن يكونوا على المام كاف بهذه الامور وبغيرها من المعارف النظرية فى مجال علم الاقتصاد لما لذلك من أهمية بالغة فى نطاق المالية العامة .

من ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر ، ان مبدأ الضريبة التصاعدية يستند الى نظرية المنفعة الحدية ، كما ان دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما ، يجب أن يسبق فرض أى أعباء مالية جديدة على استهلاك السلع (ضرائب أو رسوم أو حتى مجرد قرارات رفع الاسعار) . فالالمام بمبادىء الاقتصاد اذن ، شرط أساسى لتفهم موضوعات المالية العامة . وتزداد أهمية الامر المتقدم وضوحا ، اذا علم ان معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع فى ميدان المشكلات الاقتصادية .

فالضرائب والانفاق الحكومى والقروض العامة على سبيل المثال ، تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادى الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومى ومجرى النشاط الاقتصادى فى المجتمع بصفة عامة .

(ب) – مظاهر الصلات القائمة بين المالية العامة وعلمى السياسة والاجتماع :

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد السياسى بحيث لا تحتاج هذه الصلة فى بيانها الى كثير عناء . فعلم السياسة ; « Political Science » « Science Politique » يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقاتها بالأفراد والمالية العامة تبحث ، كما أوضحنا عند دراسة عناصرها ،

نفقات وايرادات الهيئات الداخلة فى اطار هذه السلطات . يضاف إلى ذلك أن للأوضاع الدستورية والادارية فى دولة معينة ، أثرها فى ماليتها العامة ، فالنفقات والايرادات العامة تختلف بحسب ما اذا كانت الدولة « استبدادية » أو « ديمقراطية » ، « موحدة » (بسيطة) أو « تعاهدية » (مركبة) ، ذات نظام ادارى مركزى أو لا مركزى . كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام فى أوضاع الدولة السياسية . فكم من دولة فقدت استقلالها السياسى وتعرضت لنشوب الثورات والقلاقل فيها بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها[12] . ولا يقتصر الامر على ما بين المالية والسياسة من الصلات المتقدمة ، بل ان وضع ميزانية الدولة يعتبر عملا سياسيا بالدرجة الاولى بالنظر الى أن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التى تدرجها فى الميزانية ، فيتضح منها نطاق واتجاه الدور الذى تزمع السير عليه فى التطبيق .

أما عن مظاهر الصلة بين المالية العامة وعلم الاجتماع فانها تتضح مما نشهده من تأثير متبادل بين المالية العامة والاوضاع الاجتماعية فى الدولة . ويبدو هذا التأثير أوضح ما يكون فى مجال الضرائب ، اذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية الى جانب آثارها المالية والاقتصادية ، تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على ايراد للخزانة العامة إلا أن الدولة كثيرا ما تستهدف بالضريبة آثارا اجتماعية مقصودة . فالضريبة التصاعدية من آثارها تقليل التفاوت بين ثروات الافراد ودخولهم ، والضريبة على استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية تساهم فى التقليل من استهلاكها ، والضريبة على أراضى البناء غير المستغلة تهدف الى تشجيع بناء المساكن وتخفيف أزمتها . ومن ناحية أخرى ، فان الاهداف الاجتماعية التى تريد الدولة تحقيقها تؤثر بدورها تأثيرا مباشرا على المالية العامة . فالاصلاحات الاجتماعية التى ترمى الى تحسين حالة الطبقات ذات الدخول المنخفضة تستلزم قيام الدولة بتقديم بعض الخدمات الى الافراد دون مقابل أو بمقابل زهيد مما يؤدى الى تحمل الدولة أعباء جديدة ، ولمواجهة هذه الاعباء تضطر الدولة اما الى فرض ضرائب جديدة أو رفع سعر الضرائب المقررة .

وهكذا تتبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الاوضاع الاجتماعية السائدة فيها والاهداف الاجتماعية التى تبغى تحقيقها

(جـ) – صلة المالية العامة بعلم القانون ، وبخاصة فروع القانون العام :

أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون « Science of Law » « Science de droit » فان مضمونها يتبلور لنا بمعرفة ان القانون هو الاداة التنظيمية التى يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة فى مختلف الميادين ، ومنها الميدان المالى ، فتأخذ

مختلف عناصر المالية العامة ، من نفقات وايرادات وميزانية ، تشكل قواعد قانونية : دستور ، قانون ، لائحة وأمر ادارى مما يستدعى الالمام بالفن القانونى لفهم هذه القواعد وتفسيرها ، فهما وتفسيرا سليمين هى وما قد تحيل اليه من نصوص القوانين الاخرى الداخلة فى فروع القانون العام أو القانون الخاص . ويطلق على مجموع هذه القواعد القانونية التشريع المالى « Législation Financière » وهو فى معناه البحت عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التى تنظم شئون الدولة المالية وعلى الاخص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات[١٣]

والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالى وبين فروع القانون الاخرى واضحة وقوية . فالدستور يتضمن القواعد الاساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتى يتعين أن توضع القوانين المالية فى حدودها ، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الاساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد اقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها وما يتصل بذلك من ضوابط أو اجراءات . والقانون الادارى ينظم طريق سير المرافق العامة وهذا يحتاج الى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة . ومن ناحية أخرى فان المرافق المالية ، كمصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك ، لا تخرج عن كونها مرافق ادارية تختص بالمسائل المالية ومن ثم تسرى على تنظيمها وتسييرها القواعد العامة للقانون الادارى . أما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين فى الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك . كذلك فان ميزانية الدولة تصدر فى أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة فيها ، بالنظر لما لها من مضمون مالى يلزم للموافقة عليه واجازته الالتزام بهذه النصوص .

(د) – المالية العامة وصلتها بأدوات القياس الكمى كالمحاسبة والاحصاء :

أما عن صلة المالية العامة بالمحاسبة فهى وثيقة أيضا ، اذ يتطلب البحث فى كثير من موضوعاتها وخاصة الضرائب ، الالمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها ، من استهلاكات وجرد واحتياطيات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها ، كما يتطلب اعداد ميزانية الدولة نفسها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية . وتزداد الصلة بين المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية عن طريق اقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات الى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة فى ميزانية الدولة ، أو الميزانيات الملحقة .

وأخيرا وليس آخرا ، فان علم المالية يستعين بالاحصاء للتحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمستوى الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع ، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة . • حالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الاحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لاهميتها البالغة في دراسة ورسم السياسة المالية العامة للدولة .

الحواشي (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : « المالية العامة » الكتاب الاول (العناصر المالية ص ٨ - ص ١١) ، والدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٤ - ص ٢٨ ، وبيريسليغين : « أسس تنظيم المالية والتسليف » (الفصل الثاني - مالية الدولة في مفهومها الحديث) (ص ١٣ - ص ٤٣) ، والدكتور عبد الكريم بركات بالاشتراك مع الدكتور دراز ، سابق الاشارة اليهما ، ص ٤٣٣ وما بعدها .

(٢) - لايضاح مبررات ذلك وما يترتب على ذلك من آثار ، أنظر مقال :

« Marian WERALSKI »

« Les problèmes de La Fiscalité dans les Etats Socialistes » . (PP. 747-551 et 754-759) .

(٣) - راجع في ذلك مؤلف الزميل الاستاذ الدكتور أحمد جامع : « الاقتصاد الاشتراكي » . دراسة نظرية تحليلية . (ص ٢٤٦ - ص ٢٤٨) . دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .

(٤) - وان كان ينبغي أن نشير هنا الى أن درجة التركيز في الموارد والانفاق تختلف من اقتصاد اشتراكي الى آخر في الدول الاشتراكية .

(٥) - راجع في ذلك بصفة أساسية ، أستاذنا الدكتور « رفعت المحجوب » الجزء الاول من مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ١١ - ص ١٩) ، وكذلك الاستاذ موريس ديفرجيه في مؤلفه :

Finances Publiques : (Introduction :

Finance Classiques et Finances modernes,(PP, 1-16) Paris, « Thèmis » P.U.F. 1968 .

وللدراسة أكثر تفصيلا أنظر مؤلف :

Alain BARRERE : « Economie Financière :

وعلى الأخص القسم الاول المخصص لدراسة « الدورة المالية » « Le Circuit Financier » (ص ١٧ - ص ٣٦٠) . الطبعة الثانية ، الجزء الثاني ، دالوز « Dalloz » ، باريس ١٩٧١ .

(٦) وذلك بالنظر الى أن الكميات المالية وهي النفقات العامة والايرادات العامة ، ليست في حقيقتها إلا كميات مالية .

(٧) تنقسم الكميات الاقتصادية بصفة عامة الى قسمين أساسيين : قسم يخص الأفراد ، وقسم يخص السلطات العامة ، ومن مجموع القسمين يتألف النشاط الاقتصادى للدولة .

(٨) ويعتبر عالم المالية الايطالى الشهير « انطونيو دى فيتى دى ماركو » Antonio de Viti de MARCO خير معبر عن هؤلاء الكتاب فى مؤلفه المترجم عن الايطالية الى اللغة الانجليزية :

First Principles of Public Finance » (1936) , (Introduction : 3 The Methodo logical Nature of Public Finance, PP. 36-37), London,1950 .

(٩) راجع فى ذلك ، أستاذنا المرحوم الدكتور محمد حسن الجمل : « أصول المالية العامة » (ص ٨ ص ١٣) ، والدكتور أحمد جامع فى مؤلفه « علم المالية العامة » ، (ص ٢٢ ص ٣٠) ، والزميل الاستاذ الدكتور زين العابدين ناصر : « علم المالية العامة والتشريع المالى » (ص ١٧ ص ٣١) ، والزميل الاستاذ الدكتور محمد دويدار : « مبادىء المالية العامة » (ص ٤٧ ص ٥١) ، وباللغة الفرنسية أنظر :

Louis TROTABAS : op.cit (PP. 3-8), et Alex

JACQUEMIN et GUY SCHRANS : Le Droit economique (PP. 9 33) -

LAFUMIERE : les Cadres Sociaux de la Connaissance Financier (PP.30-42).

Lauf enberger : Theorie èconomique et psychologique de Finances Publiques . (Tome I,) (PP.24-35), et G. Dehove . « Science des Finances, Economie et Politique » (PP. 41-72) .

(١٠) حيث يعبر عن ذلك « Bernard. P. Heber » فى مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ٣٧) .

(١١) وذلك لمواجهة ما يتعين على الدولة القيام به من انفاق عام يفترض سبق الحصول على ايرادات (أو موارد) عامة .

(١٢) - هذا التوثق فى الصلة بين المالية العامة والسياسية بالعالم الانجليزى « Hugh DALTON » لان يقرر فى مقدمة مؤلفه (ص ١) سابق الاشارة اليه ، بأن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد .

كذلك فان الاقتصادى السويدى جونار ميردال « Gunnar MYRDAL » يؤكد هو الآخر الصلة الوثيقة بين النظم المالية والاجتماعية والسياسية التى تخدمها فى مؤلفه عن العنصر السياسى فى تطور النظرية الاقتصادية (ص ١٥٧ وما بعدها) .

(١٣) - وأهم أجزاء هذا التشريع هو تشريع الضرائب

«Lègislation (ou Droit) Fiscale »

الذى يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة وكيفية تحصيلها والمشكلات التى قد يثيرها هذا التحصيل وغير هذا من المشكلات التى تحفل بدراستها المراجع المتخصصة فى « التشريع المالى » .

الفصل الثالث

« التطور الوظيفى لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية »
(مدى تأثر عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة)

تمهيــد : للظاهرة المالية فى مختلف المجتمعات وعلى تتابع العصور ارتباط وثيق بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها . وفى اطار هذه العلاقات تتضح معالم هذه الظاهرة فى صورة نظام مالى معين تتحدد من خلاله الحاجات العامة ، كما تتحدد وسائل اشباعها . ويفترض هذا الارتباط الوثيق بين الظاهرة المشار اليها والعلاقات المتقدمة ضرورة دراسة علم المالية العامة فى اطار تطور هذه العلاقات . وبمراعاة ذلك ، فانه يكون من المنطقى ، وهو الامر الحادث عملا ، أن يختلف دور المالية العامة وبالتالى السياسة المالية من دولة الى أخرى تبعا لاختلاف طبيعة النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى القائم فى كل دولة من الدول .

ومع هذا الوضع يمكن أن نخلص الى ان النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ، وهو يشتمل على النظام المالى فى نفس الوقت ، تتأثر جميع عناصره بكل ما يشهده النظام من تغيرات أو تطورات ، وهو ما يتضح بجلاء من تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » (وهى ما تعرف أيضا بالدولة المستهلكة) الى « الدولة المتدخلة » ثم الى « الدولة المنتجة » (وهى ما يطلق عليها الدولة الاشتراكية) ، وهو تطور لم يقتصر أثره فقط على تعريف علم المالية العامة (بالنظر الى أن تعريف علم ما لا بد وأن يعكس التطورات التى مرت بهذا العلم) ، بل انه قد اعكس على مفهوم النظام المالى فنقله من السياسة المالية المحايدة ، الى السياسة المتدخلة والموجهة ، ثم الى التخطيط المالى . وحتى يمكننا تفهم ما سلف من أمور ، فان تتبع السياسة المالية من خلال تطور المفاهيم المعطاة بشأنها فى الفكر المالى ، قديمه وحديثه ، يساعد كثيرا على تفهم الادوار والوظائف التى تقوم بها المالية العامة فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ، والاقتصاديات الاشتراكية ، وفى احداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول غير المتقدمة اقتصاديا واجتماعيا (الاقتصاديات المتخلفة) ، وهو ما يشكل بالنسبة للموضوع الذى نصب اهتماماتنا عليه من هذا الفصل الراهن من فصول دراستنا مجالا لثلاثة مباحث أساسية ننشغل بالبحث فيها على التوالى بترتيب الاشارة اليها .

« المبحث الاول »

« تطور المفهوم الوظيفى للسياسة المالية
فى الفكر المالى التقليدى والمعاصر[1] »

كانت السياسة المالية ترادف فى معناها الاصلى كلا من المالية العامة وميزانية الدولة حيث يرد كتاب المالية العامة لفظ « السياسة المالية » الى كلمة فرنسية قديمة Fisc وتعنى حافظة النقود أو الخزانة . ومع التطور الذى طرأ على دور الدولة الاقتصادى أصبح هذا المعنى يضيق عن استيعاب الوظائف والمهام الجديدة التى أصبحت تؤديها الدول فى حياة مجتمعاتها وعلى الاخص فى المجالات الاقتصادية حيث نلمس اليوم وزنا متزايدا للاقتصاد العام بالمقابل للاقتصاد الخاص . وعلى هدى من هذا التطور الذى حل بالمجتمعات ، فانه يمكن تعريف السياسة المالية لاغراض دراستنا المحددة من خلال ما يدخل فى دائرتها من مهام ، فنقرر بأنها تعنى بدراسة النشاط المالى للاقتصاد العام (بوحداته المختلفة ذات الطبيعة الاقتصادية والادارية) ، وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وهى تتضمن فيما تتضمنه تكييفا كميا لحجم الانفاق العام والايرادات العامة ، وكذا تكييفا نوعيا لأوجه هذا الانفاق ومصادر هذه الايرادات بغية تحقيق أهداف معينة فى مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومى ودفع عجلة التنمية واشاعة الاستقرار فى قطاعات الاقتصاد الوطنى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية واتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والاقلال من التفاوت بين الافراد فى توزيع الدخول والثروات .

ولقد مر الفكر المالى فى تطوره بحثا عن المقصود بالسياسة المالية بثلاث مراحل ، المرحلة الاولى منها أصبحت مهجورة ، وتتصل بأفكار الاقتصاديين التقليديين عن المالية العامة المحايدة ، والمرحلتين الثانية والثالثة تتعلقان بافكار الاقتصاديين المحدثين عن المالية المتدخلة والموجهة ، سواء فى اطار ما يسمى بالمالية المعوضة (فى الاقتصاديات الرأسمالية) ، أو التخطيط المالى (فى الاقتصاديات الاشتراكية) .

(أ) – السياسة المالية عند الاقتصاديين التقليديين (المالية العامة المحايدة) :

وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحر (ومن قبلهم الطبيعيون) جانبا لا بأس به من اهتماماتهم لدراسة موضوع المالية العامة ، متأثرين فى ذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التى تحد من الدور الاقتصادى والاجتماعى الذى تمارسه الدولة فى حياة المجتمع . فقد كان من الافكار التى سادت عند هؤلاء ، (وعلى الأخص التقليديين) ، ان الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة ، وعند مستوى

التشغيل الكامل دائما ، وبأن موارد المجتمع الانسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاية وتوظف كاملا بصفة مستمرة اذا لم تتدخل الدولة فى الميدان الاقتصادى على وجه الاطلاق ، ومن ثم كان من الطبيعى أن يؤمن التقليديون ومن سبقهم من الطبيعيين بمبدأ « حيدة السياسة المالية » ، وبالتالى حصر دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى فى أقل الحدود الممكنة الامر الذى أفقد عناصر ماليتها كل أثر فعال على الاقتصاد القومى . ويجد ما تقدم تفسيره فى نظرتهم الى الدولة على أنها تعتبر أساسا « منظمة سياسية بحتة » عليها أن تنسحب من المجالين الاقتصادى والاجتماعى وتستمر فى التنظيم القانونى للجماعة ، وحتى فى هذا المجال فهى مقيدة ، اذ كانت كما يقول الطبيعيون « Les Physiocrates » « مشرعا وليست صانع تشريع » . بمعنى أن دورها ينحصر فى تحويل القواعد القانونية المعنوية التى يقوم المجتمع بنفسه بتكوينها من خلال أعرافه وعاداته الى قواعد موضوعية ملزمة .

وقد نتج عن ذلك ، ان اقتصرت النفقات العامة على ضمان سير المرافق العامة على تغطية النفقات العامة ، وان أصبح دور الميزانية هو ضمان التوازن بين الايرادات العامة والنفقات العامة ، وقد ترتب على هذه المقدمات ، ان رفض التقليديون الالتجاء الى « عجز الميزانية » بالالتجاء الى القروض لتغطية النفقات العادية – اللهم الا فى الاحوال الاستثنائية وفى أضيق الحدود الممكنة مع الأخذ بالوسائل الكفيلة بسدادها فى أقصر وقت ممكن[٢] – وذلك لان هذا العجز وهو يخصص لتغطية « نفقات استهلاكية » ضار بالاستثمارات الخاصة ويؤدى الى حدوث التضخم . كما تفرع عن هذه المقدمات أيضا ، رفض تكوين « احتياطى مالى » ، لانه يعنى ان الدولة تحصل من الافراد ، وبلا ضرورة ، على مبالغ كان يمكنهم استثمارها فى مجال الانتاج بدلا من الدولة التى لا تعدو أن تكون سوى « رب أسرة سيىء التصرف » ، ومن ثم فقد نادى كل الكتاب التقليديين بضرورة الحد من الانفاق العام بقدر المستطاع . وهكذا فان « توازن الميزانية » فى الفكر المالى التقليدى يغدو هو المبدأ المثالى اللازم التوافر على تحقيقه بين الايرادات العامة والنفقات العامة وبأى ثمن . وليس ذلك الا نتيجة منطقية « لحياد المالية العامة » السائدة فى هذا الفكر والتى تقتضى أن يكون الجزء المقتطع من الدخل فى صورة ايراد عام مساويا للجزء المضاف اليه فى صورة انفاق عام . ولقد روعى احترام المبدأ المشار اليه باستمرار لدرجة ان مفكرى ذلك الوقت لم يفكروا حتى فى امكانية حدوث عدم توازن مؤقت للميزانية ، يُقصد به ممارسة أثر معين على الاقتصاد القومى .

ب) السياسة المالية العامة عند المحدثين (المالية الوظيفية أو المعوضة فى الاقتصاديات الرأسمالية)

غير ان أفكار الأقتصاديين التقليديين أخذت فى التلاشى تدريجيا بعد أن أثبت الكساد العالمى الكبير (المتمثل فى الأزمة الاقتصادية التى اجتاحت أرجاء العالم فى الثلاثينات من هذا القرن وعلى الاخص ابتداء من عام ١٩٢٩) عدم امكانية تحقيق التوازن الاقتصادى آليا ، وقصور أسلحة السياسة النقدية والمصرفية (والتى تنحصر فى الرقابة على العرض النقدى وسعر الفائدة) لتحقيق هذا التوازن . كما أوضح بجلاء أهمية الدور الذى يمكن أن تلعبه السياسة المالية فى احداث التوازن المنشود . ونتيجة لكل هذا، فقد اتخذت السياسة المالية معنى أوسع من المعنى السابق ، فلم يعد من الممكن ان تظل هذه السياسة ذات طابع حيادى ، بل أصبح يقصد بها مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادى . وقد كان هذا التطور فى مفهوم السياسة المالية نتيجة مباشرة لتبنى الدولة فى المجتمعات الرأسمالية المتقدمة مسئولية مقاومة الكساد ومحاربته والتدخل فى النشاط الاقتصادى بقصد تحقيق هذا الغرض . وقد ظهرت نتيجة لذلك نظرية « المالية المعوضة » « Compensatory Finance » لدراسة آثار المالية العامة على النشاط الاقتصادى فى مجموعه . ويعتبر هذا التطور نتيجة أيضا « للفكر الكينزى » الذى ينبع من نظرية كينز العامة فى العمالة والفائدة والنقود[٣] . ففى تلك النظرية ، هاجم كينز كثيرا من أفكار الإقتصاديين التقليديين، فأوضح ان الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق التغييرات فى الدخل الاهلى ، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل ، بل عند أى مستوى من مستويات العمالة والدخل ولقد أشار كينز فى نظريته الى ان ميزانية الحكومة (أو الدولة) « The Government or state Budget » انما تمثل قطاعا حيويا له أهميته الكبرى وآثاره البالغة على القطاعات الاخرى التى تنطوى عليها ميزانية الاقتصاد القومى « The Nation's Economic Budget » فأدلى بأهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى وكيف أن هذه السياسة بتكييفها لمستويات وأنواع النفقات والايرادات الحكومية تستطيع أن تؤثر فى مستويات الدخل القومى والعمالة بالتالى ، كما أوضح ان العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة ، بل والاهم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد القومى ، ولو أدى هذا الى عدم توازن ميزانية الدولة فى المدة القصيرة على الاقل . (وذلك للحيلولة دون الآثار الضارة للدورات الاقتصادية) . وهكذا أخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد القومى ، ويكون بذلك قد قضى الى حد كبير - على مبدأ « حيدة السياسة » المالية ، والفكرة القائلة بضرورة الابقاء على توازن ميزانية الدولة وكنتيجة لما طرأ على الفكر

المالى من تطور ، وبالنظر الى ما ظهر أثناء الحرب العالمية الثانية والسنوات التى تلتها من أخطار التضخم فى معظم دول العالم[٤] ، وما يصحبه عادة من مساوىء اقتصادية واجتماعية ، استخدمت الدول الرأسمالية السياسة المالية فى هذه الظروف عناصر المالية العامة لرفع مستوى الانتاج القومى من ناحية ، وللحيلولة دون التضخم وكبح جماحه من ناحية أخرى .

وهكذا فانه مع هذا التطور الجديد تغيرت وظيفة الدولة التى بدأت فى العصر الحديث تتدخل تدخلا مباشرا فى الشئون الاقتصادية . ولم يقتصر هذا التدخل على علاج الازمات ، بل انه امتد أيضا ليشمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية بالتغيير والتطوير . ولقد وجد هذا التطور تطورا مماثلا فى مالية الدول الرأسمالية ، اذ أصبحت الميزانية فيها صورة لمدى دور الدولة الاقتصادى وأداة تحقق أهدافها . ففى اختيار نفقاتها ومصادر ايراداتها تحاول الدولة قبل كل شىء أن يتم هذا الاختيار على نحو يتسق مع سياستها الاقتصادية ويساعد على تحقيقها آخذة فى الحسبان أن يتم ذلك فى ظل توازن اقتصادى كلى . وعلى هذا ، فقد ظهر الى جوار السياسة الاقتصادية سياسة مالية كاملة تتفق معها وتستخدمها الدولة للتأثير عليها وتوجيهها الوجهة التى تراها ، وهى فى هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادى .

(جـ) – اندماج السياسة المالية فى السياسة الاقتصادية : (التخطيط المالى فى الاقتصاديات الاشتراكية) :

ولم يقف التطور الذى لحق مفهوم السياسة المالية ، نتيجة لتطور دور الدولة وطبيعتها عند الحد السابق ، بل امتد هذا التطور ليضفى على هذه السياسة مفهوما أكثر عمقا وشمولا يتفق وما طرأ على المجتمعات الاشتراكية من تغيرات جوهرية فى تنظيم الانتاج والتوزيع والاخذ بأسلوب التخطيط الاشتراكى لادارة وتنظيم اقتصادياتها القومية . ففى ظل هذه التطورات ، لم تعد الدولة مجرد « دولة متدخلة أو موجهة » فحسب ، بل أصبحت دولة منتجة ، لا تتحدد مسئوليتها فى حفظ التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، كما هو الحال فى الاقتصاديات الرأسمالية[٥] ، حيث تتدخل الدولة فى هذه الاخيرة عندما يختل التوازن لإعادته ، على أن تترك أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص . بل أصبحت تقوم أساسا بالانتاج والتوزيع كما تحددهما الخطة القومية . ويجد ما تقدم تبريره فى أنه لما كانت الاشتراكية تعنى فى الاسس التى تقوم عليها اتساع نطاق القطاع العام وتحوله الى اقتصاد عام تكون الدولة بموجبه مالكة لأهم وسائل الانتاج ومسيطرة بالتالى على التوزيع ومسئولة بذلك مسئولية مباشرة عما تتمخض عنه سياستها من نتائج ، فان التخطيط القومى يصبح مع هذا الوضع ضرورة من ضرورات الادارة الاقتصادية فى المجتمع الاشتراكى .

ومع التمكين لأسس النظام الاشتراكى فى التطبيق ، اتخذت السياسة المالية شكلا جديدا ، فبعد أن كانت تمثل سياسة مستقلة ومجاورة للسياسة الاقتصادية ، (وان استخدمت كأداة من أدواتها فى الدول الرأسمالية) ، اذا بها هنا تتجه فى الاقتصاديات الاشتراكية الى الاندماج الكلى فى السياسة الاقتصادية ولتصبح مع هذا الوضع جزءا لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادى ، وتخطيطا ماليا يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومى وتوزيع الدخول فيه واعادة توزيعها وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها[٦] . هنا يثور التساؤل لمعرفة المقصود بالتخطيط المالى على وجه الاجمال فى الاقتصاد الاشتراكى .

نقطة البدء فى التعريف بهذا النوع من التخطيط انه يعتبر جزءا من النظام العام للتخطيط الاقتصادى الذى تحتل فيه الخطة الاقتصادية القومية المعبرة عن الأهداف الواجب تحقيقها فى شكل مادى المقام الأول فى هذا النظام . ومن أهداف هذه الخطة تشتق اهداف التخطيط المالى وتتحدد ، حيث يتم التنسيق بين الوجهين المادى والمالى للانتاج الاجتماعى عن طريق تبعية التخطيط المالى للخطة الاقتصادية القومية[٧] . وفى حدود هذه المكانة التى يشغلها التخطيط المالى فى التخطيط القومى ، فانه يمكن اعتباره بصفة عامة بمثابة حصر وتكييف لكافة أوجه الانفاق والموارد بصورة تستطيع الدولة معها التأكد من تنفيذ ما اختطته لنفسها من أهداف مع تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن الاقتصادى العام . وتتبلور عملية الحصر هذه عملا فى الخطة المالية القومية التى تشتمل على ثلاثة أنواع أساسية من الخطط الجزئية ، هى خطة ميزانية الدولة ، وخطة الميزانية الائتمانية ثم خطة الميزانية النقدية حيث تختص كل واحدة منها بتهيئة وسائل الدفع أو الموارد المالية اللازمة لتمويل وجه معين من أوجه حركة الاقتصاد القومى ، وصولا الى تحقيق الاهداف المادية للخطة الاقتصادية القومية ، وذلك بالنظر الى أنه لا بد وان يقابل التيار المخطط للسلع والخدمات (التدفق العينى أو الحقيقى) تيار مخطط ومناسب تماما لوسائل الدفع . (التدفق النقدى) . ومن خلال هذه الخطط الثلاث ، يتسنى للتخطيط المالى توفير ما يلزم من موارد مالية لازمة للقيام بالاستثمارات ولتسيير حركة الاقتصاد القومى وتمويل متطلبات الاستهلاك فيه وذلك كله على النحو الذى يتكفل بتحقيق ما سبق أن قررته الخطة الاقتصادية من أهداف فى هذه المجالات جميعا . وبمعنى آخر منظورا اليه من خلال وظائف التخطيط القومى فى الاقتصاد الاشتراكى ، فان للتخطيط المالى دوره فى المعاونة على تحقيق التنمية الاقتصادية من ناحية ، والعمل على تحقيق التوازن بين التدفقين النقدى والحقيقى من ناحية أخرى . وتعتبر خطة ميزانية الدولة هى الخطة المالية الرئيسية فى النظام المالى الاشتراكى والتى تتولى تمويل الاستثمارات فى الاقتصاد القومى عن طريق ما تمنحه من اعتمادات غير قابلة للرد لمختلف المشروعات والهيئات ، فضلا عن تمويلها لتسيير

الهيئات التى تعمل فى أوجه النشاط غير الانتاجى ، بينما تعتبر خطة الائتمان هى أداة تمويل الاقتصاد القومى عن طريق القروض التى تمنحها (والواجبة الرد) للمشروعات كى تستكمل بها رأسمالها الجارى . وخطة النقد المتداول (أو خطة خزينة بنك الدولة فى الاقتصاد السوفيتى) هى الوسيلة التى تستخدم فى تمويل استهلاك السكان من السلع والخدمات عن طريق النقود الورقية الصادرة عن بنك الدولة والتى تدفع بواسطتها الاجور ومشتريات السكان من السلع والخدمات الاستهلاكية . وتوجد بالاضافة الى هذه الخطط المالية الثلاث فى الاقتصاد السوفيتى خطة مالية أخرى تعرف باسم « الخطة الاجمالية للاقتصاد القومى » وهذه الخطة تشتمل على كافة الايرادات فى القطاع الاشتراكى أيا كانت الجهة التى تحصل عليها ، وكذلك كافة النفقات فى هذا القطاع أيا كانت الجهة التى تقوم بها .

هذا ويجمل بنا ونحن فى معرض الفراغ من هذه الاشارة الموجزة عن التخطيط المالى فى الاقتصاديات الاشتراكية ، أن نشير هنا الى ملاحظة على جانب كبير من الاهمية ، ذلك ان التخطيط الاقتصادى والمالى فى الاقتصاد الاشتراكى وان كونا وحدة واحدة (حيث تشتق أهداف التخطيط المالى وتتحدد من خلال الاهداف الاقتصادية القومية) ، فان هذه الوحدة لا تعنى تطابقا كاملا وتلقائيا بين الخطط الاقتصادية والخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات العينية والتدفقات النقدية لعدم الدقة فى التخطيط أو التنفيذ[٨] ، وهنا يقع على الميزانية العامة باعتبارها الاداة الرئيسية فى التخطيط المالى عبء تحقيق هذا التوازن بوسائلها المتعددة من انفاق وايرادات وفائض تحتفظ به .

وهكذا يتضح لنا مما تقدم بيانه عن السياسة المالية والتخطيط المالى فى الاقتصاديات المشار اليها ، ان النشاط المالى للدول الاشتراكية يستأثر بجانب هام من نشاطها الاقتصادى والتنظيمى ، ويرتبط ارتباطا عضويا بتخطيط الاقتصاد القومى وبتوزيع الدخول واعادة توزيعها واستخدامها فيه . والمالية العامة وان اختلطت هنا بالاقتصاد السياسى للاشتراكية واستخدمت مناهجه فى التحليل ، فانها تسعى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الاقتصادية الاشتراكية فى عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد اليها فى ترشيد استخدام الموارد وحسن ادارة الاقتصاد وضمان استقراره ونموه .

وبمراعاة ما سلف من ايضاحات ، فان موضوع المالية العامة فى « الدولة الاشتراكية » يمكن لنا تعريفه على وجه العموم بانه دراسة للعلاقات الاقتصادية التى يتم على أساسها توفير الموارد النقدية وذلك وفقا للخطة القومية (الاقتصادية والمالية) لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى فى شكله النقدى ، حيث تستخدم هذه الموارد بصفة أساسية لمواجهة متطلبات الانتاج والاستثمار القوميين ، وغير ذلك من الحاجات الاجتماعية العامة .

« المبحث الثاني »

دور السياسة المالية فى اقتصاديات الدول الرأسمالية والاشتراكية[٩]

ترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بالنشاط الاقتصادى فى الدولة فى مختلف جوانبه الاساسية من انتاج وتوزيع واستبدال واستهلاك وتراكم . الا أن مفهوم السياسة المالية يختلف وتتفاوت الاهمية النسبية لما تسعى الى تحقيقه من أهداف فى المجتمعات الرأسمالية المتقدمة اقتصاديا عنها فى البلدان الاشتراكية . لذلك فاننا سنحاول أن نقف هنا فى ايجاز على ماهية وأهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة والاشتراكية على التوالى :

(أ) - السياسة المالية فى الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً ، (السعى لتحقيق الاستقرار الاقتصادى والعمالة الكاملة) :

ففى هذه الدول ، حيث يقوم القطاع الخاص أساسا بوظيفة الانتاج ، نجد ان محور اهتمامات السياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادى والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعا لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة . فاذا حدث وحل بالاقتصاد الرأسمالى المتقدم حالة من الكساد ، وذلك بأن كان الانفاق الكلى على الناتج القومى أقل مما هو ضرورى للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة ، صار لزاما على الدولة أن تكيف مستوى انفاقها وما تجبيه من ضرائب وما تحصل عليه من ايرادات أخرى وأن تلجأ الى التمويل بالعجز « Deficit Financing » كى تملأ الثغرة بين الدخل القومى عند مستوى العمالة التامة ومستوى الانفاق الكلى الحالى . وبعبارة أخرى فانه فى الحالة السابقة ، تستخدم السياسة المالية لزيادة مستوى الطلب ورفع الانفاق الكلى حتى يتساوى مع قيمة الانتاج (العرض الكلى من السلع والخدمات) الذى يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الانتاج . ويمكن رفع مستوى الطلب بواسطة السياسة المالية بأكثر من طريقة ، ولعل من أهم هذه الطرق : (أ) - زيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، أى زيادة الانفاق العام (ب) - اتخاذ الخطوات اللازمة لرفع مستوى الانفاق الخاص وتشجيعه بزيادة المدفوعات والاعانات التحويلية(كالمنح والاعانات) وتخفيض الضرائب (جـ) زيادة الانفاق العام والانفاق الخاص معا : أى بزيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وزيادة المدفوعات التحويلية أو خفض الضرائب . وتؤدى زيادة الطلب

بواسطة السياسة المالية – حيث توجد طاقة انتاجية معطلة فى الجهاز الانتاجى فى حالة الكساد ، وحيث يتمتع الانتاج بدرجة عالية من المرونة – الى زيادة العمالة والانتاج . وعندما يزيد الطلب يزيد العرض ، ويقترب الاقتصاد القومى شيئا فشيئا من حالة العمالة الكاملة . كذلك تلجأ الدولة الى أسلوب التمويل بالفائض « Surplus Financing » اذا زاد الطلب الكلى على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة فى الدخل الحقيقى للمجتمع تلافيا لحدوث تضخم نقدى . فاذا حدث وحلت بالمجتمع حالة التضخم ، فان السياسة المالية تستخدم لخفض مستوى الطلب ومستوى الانفاق الكلى حتى يتعادل مع قيمة الانتاج مقوما بالاسعار الجارية(١٠) .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول اجمالا ، ان المجتمعات الرأسمالية هى تلك التى تبرز فيها أهمية الدور الذى يلعبه الاستثمار الخاص كعامل متحرك فى ميزانية الاقتصاد القومى . ومن ثم ينحصر دور السياسة المالية فى تلك المجتمعات فى تهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه من جهة ، وفى العمل على التخفيف من حدة التقلبات التى قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادى الكلى والتى قد تعصف بتوازن ميزانية الاقتصاد القومى عند مستوى التشغيل الكامل دون ما تضخم من جهة أخرى . ويتضح من ذلك ، ان دور السياسة المالية فى المجتمعات الرأسمالية – ولو أنه دور هام وفعال فى كثير من الأحايين لتحقيق الاستقرار فى مستوى التشغيل والدخل – الا أنه ليس بالدور الايجابى اذ تقتصر رسالتها على موازنة ومساندة الاستثمار الخاص وسد أى ثغرة انكماشية أو تضخمية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لنقص حجم الاستثمار الخاص ، أو زيادة الانفاق النقدى الكلى عن القدر الذى يهيىء للمجتمع عمالة كاملة بدون تضخم .

(ب) – السياسة المالية ودورها فى المجتمعات الاشتراكية : (المالية العامة ووظيفتى التوزيع والرقابة) :

كذلك تختلف ماهية وأهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية فى المجتمعات الاشتراكية عنها فى الدول الرأسمالية وذلك بالنظر لاختلاف الاسس الموجهة للانتاج والتوزيع فى كل منهما . ففى المجتمعات الاشتراكية التى تتخذ من الملكية العامة لادوات الانتاج أساسا لاقتصادها ومن التخطيط القومى الشامل أسلوبا لادارته ، يتم توجيه الانتاج بين مختلف الاغراض (الفردية والجماعية والتراكم الرأسمالى) طبقا لقرارات الخطة القومية ، كما تتولى هذه الخطة مسئولية المواءمة بين الموارد المادية والموارد الانسانية ، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الانشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكى . وتقوم المالية الاشتراكية فى هذه المجالات بوظيفتين أساسيتين تتصلان بتوزيع الدخل

القومى ، وبالرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية حيث تستمد مالية الدولة أهميتها فى هذا الصدد نتيجة لسيادة نظام الانتاج السلعى والنظم النقدية المرتبطة به[١١] .

فوفقا لوظيفة التوزيع « Fonction de la distribution; Distribution Function » فانه يتم توزيع الدخل القومى بواسطة المالية العامة بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومى (توجيه الموارد بين مختلف الاستعمالات) وكذلك توزيع الناتج الاجتماعى بين الناتج الضرورى لاشباع الحاجات الفردية ، وفائض الناتج لاشباع الحاجات الجماعية والتراكم الرأسمالى . ومن خلال هذه الوظيفة ترتبط المالية الاشتراكية ارتباطا كاملا بالنشاط الاقتصادى للمشروعات الانتاجية ، وتضم فى اطارها العلاقات الاقتصادية التى تحكم خلق الموارد النقدية وفقا للخطة القومية الموضوعة لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى واعادة توزيعه ما بين الاستهلاك العام والاستثمار العام ، أى بين اشباع حاجات المجتمع من الخدمات وتحقيق التراكم الضرورى لنمو الاقتصاد القومى . وتختلف درجات اعادة التوزيع من دولة اشتراكية الى أخرى حسب درجة نموها ، ولكنه يتم أساسا فى اتجاهات ثلاث : سواء بين فئات المجتمع وعلى الأخص فى بداية مرحلة التحول الاشتراكى لتأكيد تنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص وزيادة قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية ، أو بتوجيهها بين فروع الاقتصاد القومى وخاصة بالتركيز على الصناعة وبالذات الصناعات الثقيلة ، كما تراعى الدولة أيضا اعادة توزيع الموارد تحقيق تنمية المناطق المتخلفة فيها والارتقاء بمعدلات تنميتها .

والى جانب وظيفة التوزيع (واعادته) تؤدى المالية الاشتراكية وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن هذه الوظيفة ، تتمثل فى وظيفة الرقابة والاشراف المالى ، « Financial control » والتى تستخدم هذه المالية كأداة للاشراف على الانشطة الاقتصادية والمالية للمشروعات الانتاجية . وتتحقق الوظيفة الحالية عملا فى اتجاهات ثلاثة أساسية : يتمثل أولها فى الرقابة المالية داخل المشروعات الانتاجية ذاتها ، والرقابة المالية بين مختلف هذه المشروعات ، وثانيها فى ميزانية الدولة من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بدورها فى تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى التنظيمات المختلفة فى تسييرها وفى درجة استخدامها بما يتفق والاستخدام الامثل لهذه الموارد[١٢] . وثالثها ، فى الاستعانة بنظم الائتمان والتسوية المحاسبية المتعارف عليها فى الاقتصاد الاشتراكى .

واستخدام المالية كأداة للرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية أمر تستلزمه طبيعة الاقتصاديات الاشتراكية المخططة . فالملكية العامة لأدوات الانتاج ، والحاجة الى تحقيق النمو المتوازن المخطط للاقتصاد القومى تجعلان من استخدام التخطيط كأسلوب لادارة الاقتصاد القومى أمرا لازما . وباستخدام التخطيط تظهر الحاجة الى وضع نظام لمحاسبة

المشروعات الانتاجية والاشراف على أنشطتها . أى ان وظائف المحاسبة والاشراف والرقابة العامة تمثل جانبا من جوانب النشاط الاقتصادى العام فى الاشتراكية .

وبمراعاة ما تقدم من اعتبارات بشأن طبيعة اقتصاديات المجتمعات الاشتراكية والادوار الهامة التى تقوم بها المالية العامة فيها ، فان السياسة المالية بالتبعية لذلك تلعب هى الاخرى دورا كبيرا ، اذ يصير العامل المتحرك فى ميزانية الاقتصاد القومى لتلك المجتمعات هو الاستثمار العام[١٣] ، لا الإستثمار الخاص كما هو الحال فى الدول الرأسمالية ، ومن ثم تبرز أهمية انفاق القطاع العام وكذا ايرادات هذا القطاع فى النهوض بمستوى النشاط الاقتصادى للمجتمع ، وفى الحيلولة دون تدهور هذا المستوى تدهورا قد يؤدى بما تسعى السياسة المالية الى تحقيقه من غايات اقتصادية واجتماعية داخلة فى صميم ما يهدف الى بلوغه النظام الاشتراكى .

وأيا ما كان الدور الذى يقوم به الاقتصاد العام والسياسة المالية فى كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية ، فانه تجدر الاشارة هنا الى أن السياسة المالية هى احدى السياسات الاقتصادية ، وبالتالى فالأمر يستدعى ايجاد نوع من التناسق بينها وبين غيرها من السياسات وعلى الأخص السياسة النقدية والائتمانية فى الدولة حتى تدعم كل منها الاخرى بقدر الامكان .

« المبحث الثالث »

« مالية الدولة والسياسة المالية ودورهما فى تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة[١٤] »

تدعو الحاجة فى الدول التى لم يكتمل نموها الاقتصادى بعد ، وهى تلك البلدان التى لا يتوافر لسكانها بصفة عامة الا مستوى معيشى أقل مما تكفله لامثالهم اقتصاديات الدولة المتقدمة[١٥] ، الى ضرورة السعى الجاد لرفع الدخل الحقيقى للفرد فى المتوسط ، وذلك عن طريق الاستزادة من الكفاية الانتاجية فى استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والاصول الرأسمالية والكفايات التنظيمية ، وكذلك عن طريق النهوض بكم وكيف الاستثمارات لزيادة موارد المجتمع الانتاجية وعلى العموم النهوض بمعدل تكوين رؤوس الاموال المنتجة ، المادية والبشرية . ولما كانت مشكلات التخلف ، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تختلف من بلد متخلف الى آخر ، فان درجة نمو الاقتصاد القومى تعتبر أحد العوامل

الجوهرية المحددة لدور المالية العامة والسياسة المالية فى البلدان المتخلفة ، وبالتالى فان التعرف على خصائص هذه المجتمعات ومشكلاتها يصبح أمرا حيويا فى هذا المجال ، وهو ما نحيل فى بيانه الى الدراسات المتخصصة[١٦] . واذا كنا ندع التفاصيل المتعلقة بالتخلف والنمو لهذه الدراسات فانه يلاحظ ان الدور الذى يمكن أن تقوم به المالية العامة والسياسة المالية فى تنمية اقتصاديات هذه البلاد ، ليتحدد أساسا فى ضوء المشكلات الاقتصادية التى تعانى منها الدول المشار اليها ، وهو الامر الذى يضعها أمام مسئوليات تختلف الى حد كبير عن تلك التى تواجه الدول المتقدمة .

(أ) – ضرورة تدخل الدولة فى عملية التنمية (اختلاف الظروف المحيطة بمالية الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة) :

تسلم معظم الكتابات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الوقت الحالى بضرورة تدخل الدولة وقيامها بدور رئيسى فى تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة مستخدمة فى ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة ، سواء أكان ذلك بسيطرتها على الاقتصاد القومى ، أو بخلقها لقطاع عام – يختلف نطاقه ضيقا واتساعا تبعا للمذهبيات السائدة – يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه بسياستها الاقتصادية والمالية . ومع شدة الحاجة الى التنمية فى الدول المشار اليها والتسليم بمسئولية الدولة عنها ، لم يصبح نهوض الدولة بعبئها حقا تقوم به أو لا تقوم به مما تتسع له فكرة الميزانية التقليدية ، بل أصبح ذلك واجبا عليها تلتزم به فى ضوء ضرورة التخطيط من أجل التنمية[١٧] . وفى ظل هذه الاوضاع تزداد أهمية السياسة المالية وتعرض الحاجة الى صياغتها من خلال « التخطيط المالى » الذى تشتق أهدافه ووسائله من الخطة الاقتصادية القومية . وايا ما كان المعين العقائدى الذى تقود الدولة فى اطاره عملية التنمية وتوجيهها ، فانه يتعين على السياسة المالية التى تسير عليها الدولة أن تقوم بدور مؤثر وفعال فى اتجاهين رئيسيين ، أولهما ، بالعمل على رفع معدل رأس المال اللازم لانجاز البرامج المشتملة عليها هذه العملية ، (بالنظر الى ان زيادة التكوين الرأسمالى فى هذه الحالة تؤدى الى زيادة الناتج القومى وهو ما يساعد على الاشباع المتزايد للحاجات العامة والخاصة) ، وثانيهما ، بتحقيق الاستقرار الاقتصادى للمجتمع بصفة عامة حتى تتهيأ الظروف المواتية لتحقيق الاهداف المرجوة من التنمية . (هذا بالاضافة الى تمويل ميزانية الدولة العامة) . هذا الدور بما يحتوى عليه من مهام ، ينبغى أن يلاحظ بشأنه اختلاف الظروف المواكبة للتطور الاقتصادى والاجتماعى فى الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة اقتصاديا ، وذلك لما لإختلاف الظروف فى هذا المجال من أثر على نوعية الاهداف التى تتقرر بصدد السياسة الاقتصادية بصفة عامة ، والسياسة المالية بصفة

خاصة . فمن المعلوم أن المشاكل الاقتصادية التى تعانى منها الدول المتخلفة تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التى تعرض للدول المتقدمة والتى كانت محل اهتمامات الفكر الكينزى الذى ساد الرأسمالية الغربية (وعلى الاخص فى دول غرب وشمال اوروبا والولايات المتحدة الامريكية) فترة ما بعد الثلاثينات من القرن العشرين . هذه المشكلات تشتمل بصورة عامة فى انخفاض الدخل القومى وفى البطالة وفى التبعية الاقتصادية للخارج ، وهى مشاكل تعزى الى عدم وجود الجهاز الانتاجى الكافى لتشغيل الموارد المعطلة ، والى عدم وجود اليد العاملة الفنية والمدربة مما يفسر باسباب متعددة وتاريخية ، كما وأنها تعتبر ذات طبيعة بنيانية (أى تعود الى ذات البنيان الاقتصادى) ، ولذلك فان علاجها يقتضى ليس تغيير هذا البنيان فحسب بل وأيضا تغير الظروف الاجتماعية فى هذه البلدان كشرط أساسى لاحداث التنمية الاقتصادية[١٨] . وبمراعاة ما سبق من مشكلات (وما يتفرع عنها من عقبات) فان السياسة المالية الواجبة الاتباع فى البلدان المتخلفة تجاوز بكثير مسألة رفع الطلب الفعلى وما يرتبط بها من امور كانت تشغل التحليل الكينزى فى الدول المتقدمة ، ليتحتم معها (بالتنسيق أو الاندماج مع السياسة الاقتصادية) تغيير البنيان الاقتصادى والاجتماعى نظرا للضرورات التى يفرضها التحول من اقتصاد مصنع ، والتى تتجلى أساسا فى ضرورة خلق جهاز انتاجى صناعى كاف لتشغيل الموارد البشرية والمادية المعطلة ، وهى أمور على ما يظهر لا تكمن فى المقام الاول فى نقص الطلب الفعلى ، بل فى انخفاض الانتاجية ، كما انها لا تتمثل فى مجرد ترك تخصيص الموارد فى نطاق القطاع الخاص ، بل فى تقرير رقابة على كيفية التصرف فى هذه الموارد وفرض توزيع للدخل يعطى وزنا أكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، وهو ما يلقى على الدولة مسئولية أكبر لمواجهة متطلبات بناء الجهاز الانتاجى فيها .

وليس ما تقدم بحاجة للاطالة معه ، فى ان دور الدولة فى القيام بهذه المهام لا بد وان تعطى لماليتها العامة والسياسة المالية فيها مغايرا للمهام التى يقومان بها فى الدول المتقدمة ، وهو الامر الذى يمكن الوقوف عليه فى يسر باستعراض ما طرأ على مختلف عناصر مالية الدولة فى الدول المتخلفة من تغييرات كمية وكيفية بتأثير الحاجة الملحة الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية[١٩] .

(ب) - السياسة المالية ودورها فى تكوين رأس المال وتحقيق الاستقرار الاقتصادى للدول المتخلفة :

تستطيع السياسة المالية أن تسهم فى تكوين رأس المال فى هذه الدول بأسلوبين أساسيين ، الاول ، مباشر ، والثانى غير مباشر . فتؤدى هذه السياسة الى زيادة تكوين

رأس المال (عن طريق الارتفاع بمعدله) باسلوب مباشر وذلك بواسطة الاستثمارات العامة ، التى تقوم بدور حيوى معروف فى تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة حيث تأخذ صورا متعددة (مثل مشروعات الرى والصرف وتمهيد الطرق والقيام بالصناعات الاستراتيجية وعلى الأخص المولدة لمصادر الطاقة) ، بالنظر الى ان حاجتها الى الاستثمارات المشار اليها تكون شديدة وملحة نتيجة لاحجام رؤوس الأموال الخاصة عن المغامرة بالتوظف فى المراحل الاولى للتنمية فى مشروعات ذات عائد منخفض أو غير منتجة اقتصاديا الا فى المدى الزمنى الطويل . وبالاضافة الى الاستثمارات العامة ، تمارس السياسة المالية آثارا هامة على تكوين رأس المال فى القطاع الخاص . (بفرض تعايشه مع القطاع العام فى الاحوال التى يبقى على وجوده خارج نطاق التأميمات بالمفهومين الرأسمالى أو الاشتراكى) . وفى هذا الشأن فانه يمكن التمييز اجمالا بين حالتين : الحالة الاولى ، وفيها تتجه المدخرات الى الاستثمار وبطريقة آلية ، ومن ثم فان كل ما يدخر يستثمر فى هذه الحالة[٢٠] . ويتلخص دور السياسة المالية هنا فى التأثير على معدل الاستثمار الخاص وذلك من خلال تأثيرها فى معدل الادخار الخاص . وأهمية السياسة المالية فى هذه الحالة واضحة ، اذ انها يمكن ان تستخدم للتأثير فى تقسيم الانتاج بين الاستهلاك وتكوين رأس المال ، وتؤثر نتيجة لذلك فى معدل النمو الاقتصادى . أما فى الحالة الثانية ، وهى الاكثر تمشيا مع ظروف الدول المتخلفة ، فانه حيث لا يمكن الاعتماد على آلية المساواة بين الادخار والاستثمار المتوقعين (بالنظر الى ان البواعث التى تحمل على الادخار غير تلك التى تبعث على الاستثمار) ، فانه يجب أن يكون تأثير السياسة المالية فى التكوين الرأسمالى عن طريق التأثير فى الميل للاستثمار ، (وذلك لما أوضحته الدراسات الخاصة باقتصاديات الدول المتخلفة من ضعف الميل للاستثمار بها بالنظر لانخفاض الكفاية الحدية لرأس المال بالنسبة لسعر الفائدة) ، وليس عن طريق زيادة عرض المدخرات كما هو الوضع فى الحالة الاولى . والسياسة المالية فى الحالة الاخيرة تؤثر فى ربحية رأس المال . وقد تكون آثارها مشجعة لرأس المال الخاص ، كما قد تكون مثبطة له .

ويمكن القول إجمالا ، بان الاستثمارات الخاصة تتأثر كما وكيفا بمستوى الضرائب ونوعها وهيكلها ، كما وان النفقات العامة تؤثر بدورها فى الاستثمارات الخاصة . فاشباع الحاجات العامة الاساسية مسألة حيوية لقيام القطاع الخاص بممارسة نشاطه على الوجه الاكمل . وتوفير الامن واشاعة روح الاستقرار واحترام العقود والالتزام بالتعهدات أسس لا غنى عنها للنشاط الخاص . وبالاضافة الى ذلك تسهم الخدمات العامة كالتعليم والبحث العلمى فى رفع انتاجية العمل .

ولا يقتصر دور السياسة المالية فى البلدان المتخلفة عن الاسهام فى توفير الموارد المالية اللازمة لتعجيل التنمية الاقتصادية ، بل ان هذه السياسة تعنى أيضا بتحقيق الاستقرار الاقتصادى لتلك الدول[٢١] . هذا الاستقرار ليس الا أحد الظروف الاساسية المواتية لاحداث التنمية والذى ينبغى أن يتدعم بغيره من الظروف المتطلبة لانجاح السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية . ويرجع ذلك الى ان جانبا من النجاح فى معركة بناء المجتمع اقتصاديا إنما يرجع بصفة أساسية الى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة فعالة فى التغلب على أية موجة تضخمية حال ظهورها ، كى يتم البناء على أسس مستقرة سليمة ، والمسألة لا تخرج فى النهاية عن كونها ترجيحا للأهمية النسبية لهدف على هدف آخر وفق ما تمليه ضرورات التطور الاقتصادى .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) راجع فى ذلك الدكتور عبد المنعم البيه « دور السياسة المالية فى البلاد النامية والبلاد المتقدمة » (ص ٦ - ص ١٠ ، ص ٥٢ - ص ٥٥) والدكتور كمال غالى : المرجع السابق ، (ص ٢١١ - ص ٢٢٨) والدكتور أحمد الجعوينى : المرجع السابق ، (ص ١٣٠ الى ص ١٤٠ و ص ١٤٤ - ص ١٥٠) والدكتور احمد جامع : « الاقتصاد الاشتراكى » ، (الباب الرابع - التخطيط المالى القومى . ص ٢٧٥ وعلى الاخص من ص ٢٤٠ - ص ٢٦٤) . والدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق (ص ٢٨ - ٣٠ ، وص ٤٤ - ص ٥٠) وأنظر كذلك :

R.A Musgrave : The Theory of Public Finance , (PP.405 et Sqq.) and

A.R. PREST : « Public Finance. in theory and practice » (PP. 13 _ 16) .

(٢) ويرجع ذلك الى عدم اعترافهم الا بالضرائب كمورد عام ، وحتى بالنسبة لهذا المورد ، فقد كان ينظر اليه على أنه شر لابد منه لتغطية النفقات العامة ، وبالتالى فانه ينبغى حصره فى أضيق الحدود الممكنة ، بل ويجب الا تتغلغل الدولة فى ذمة المكلف المالية ، التى كانت تعتبر بحكم المذهب الحر من الاسرار الواجبة الاحترام . وفى هذا ما دفع بالضرائب الغير مباشرة الى المكانة الاولى ، فى نفس الوقت الذى سادت فيه العينية فى الضرائب المباشرة .

(٣) - أنظر فى ملخص هذه النظرية مؤلفه الشهير :

J.M. KEYNES : « The General
Theory of Employment. Interest and Money » (1936.)
Macmillan, London, 1954. (PP. 245 . 254) .

(٤) – وهو الامر الذى حدا بالبعض الى القول ان التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية أنظر فى ذلك :

Thomas Wilson : « Inflaction » Oxford,

Basil Blackwell, 1961. « Page 4 » .

(٥) حيث تتدخل الدولة فى هذه الأخيرة عندما يختل التوازن لإعادته ، على أن تترك أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص .

(٦) – وذلك ليكون من السياستين (المالية والاقتصادية) سياسة الدولة العامة فى الشئون الاقتصادية .

(٧) – ويعنى ما تقدم انه لا توجد أهداف مستقلة للسياسة المالية فى الاقتصاد الاشتراكى ، بل أهداف مشتقة فحسب – والواقع ان هذه السياسة انما ترسم فى ضوء الخطة الاقتصادية القومية ، كما أن اهدافها انما تقرر على أساس تمكين تحقيق الاهداف المادية التى تتضمنها هذه الخطة .

(٨) – سواء للتغاير القائم فى سرعة هذه التدفقات أو إتجاهها أو حجمها .

(٩) – راجع فى ذلك باللغة العربية ، مؤلفات كل من الزميل الدكتور محمد دويدار [illegible] فى المالية العامة » القسم الثانى ، فى السياسة المالية (ص ١١٥ – ص ١٤٥) ومؤلف الدكتور بركات والدكتور دراز : « مبادىء الاقتصاد العام » ، (ص ٤٣٥ – ص ٤٤٦) ، والدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، (ص ٥١ – ص ٨٠) وباللغتين الفرنسية والانجليزية :

Léon KUROWSKI : Les Finances dans les Etatys Socialistes». Paris; Ed, L.G.J. 1962 et Alain A. Zvervev : و BARRERE : Le Budget et la distritution du revenu National» (PP. 46-63) Role of th State Budget in the Distribution of the Social product and National Income; in __ . Problems of Economics». Vol; VII, No 8, 1964.

(١٠) – ويتحقق خفض الطلب هنا ، بالتقليل من مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وكذلك بالعمل على خفض مستوى الانفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض مستوى الانفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض المدفوعات التحويلية .

(١١)   تستلزم هذه النظم عادة وجود مجموعة من العلاقات بين كل من :
(أ)   الدولة من ناحية والمشروعات الانتاجية المختلفة بعضها والبعض .
(ب)   المشروعات الانتاجية المختلفة بعضها والبعض .
(جـ)   المشروعات وقطاع السكان .
للمزيد من التفاصيل عن مضمون المالية الاشتراكية ووظائفها ودورها ، راجع في ذلك المؤلف الجماعي الذي أعدته مجموعة من الباحثين بالمعهد المالي بموسكو تحت إشراف الاستاذ « D. A. Allakhverdyan » بعنوان « Soviet Financial System » (ص ١٥ – ص ٦٩) و (ص ٣٤٥ وما بعدها) .

(١٢) – وتتولى ميزانية الدولة ممارسة هذه الرقابة على الوحدات الاقتصادية سواء عند تحصيلها لايراداتها أو عند القيام بنفقاتها .

(١٣)   وذلك بالنظر الى أن الوحدة الأساسية في مالية الدولة الاشتراكية هي مالية المشروع الانتاجي ، وهو منتشر في الصناعات الأساسية والاستخراجية ، وبالتالي فإن مشاكل المالية العامة في دول النظام الاشتراكي تمثل بصفة أساسية المشكلات الاقتصادية للوحدات الانتاجية .

(١٤) – راجع في ذلك الاستاذ الدكتور عبد المنعم البيه : المرجع السابق ، (ص ١٠ – ص ١٢ و ص ٢٩ – ص ٥٥) ، وأستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : « السياسة المالية والتنمية الاقتصادية » (ص ١ – ص ٣٧) ، وكذلك مؤلفه « الطلب الفعلي » (ص ٢٢٧ – ص ٢٨٢) ، والدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق (ص ٣٦٣ – ص ٤٠٤) والدكتور كمال غالي : المرجع السابق ، (٣٠٩ – ص ٣٥٦) وبالانجليزية والفرنسية أنظر :

A.R. PREST :

« Public Finance in Uuder developed Countries (PP. 9.26) ;

R.N. TRIPATHY : « Public Finance in underveloped Countries » .

(402 pages); A.T.

PEACOCK : Les Finances Publiques, Instrument de developpement economique, O.C.D.E, 1964.

(١٥) – أنظر في ذلك على سبيل المثال :

U.N. « Year Book of National Accounts Statistics » (1968);

Volume II, (PP. 48-53), New York 1969. (PP. 48.53).

(١٦) من هذه الدراسات باللغة العربية أنظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمد زكى شافعى : « التنمية الاقتصادية » . (الكتاب الاول الجزء الاول) : « فى معالم التخلف وعقبات التنمية » ص ٣ – ص ٧١ » .

(١٧) – أنظر فى هذه الضرورة بصفة عامة :

Issac GUELFAT : Doctrines
economiques et pays en voie de dèveloppement. (PP. 109.125).

(١٨) – لمزيد من التفاصيل عن أهمية تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية لانجاح عملية التنمية أنظر :
Jean . Yves CALLES : Aspects Politiques et Socianx des pays en voie de dèveloppement. (298 pages) ; Paris, Dalloz, 1971.

(١٩) – للوقوف على التفاصيل التى طرأت على هذه العناصر (من نفقات وايرادات وميزانية عامة) راجع فى ذلك الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور دراز « مبادىء الاقتصاد العام » (ص ٤٦٧ – ص ٤٧٩)

(٢٠) – وهذه هى الحالة المشهورة فى الفكر الاقتصادى حيث يفترض فيها صحة قانون جان باتسيت ساى « J.P. SAY » فى الاسواق . (كل عرض يخلق طلبه ، ويتحقق التوازن بين العرض الكلى والطلب الكلى عند الاستخدام الكلى للموارد) . راجع فى تفاصيل ذلك مؤلفنا « تاريخ الفكر الاقتصادى » (ص ١٨٤ – ص ١٨٥)

(٢١) – انظر فى ذلك بصفة عامة : الدراسة التى أجرتها الامم المتحدة بعنوان :
« Mesures a prendre pour le dèveloppement èconomique des pays insuf. fisamment dèveloppés. (PP. 13 et S.) et A.Garrigou.
Lagrange et Renè Passet : Economie Politique . (PP.399 et suiv).

الباب الثانى

النفقات العامة ـــ القواعد الحاكمة للكميات المالية اللازمة لقيام الاقتصاد العام بدوره فى تهيئة الخدمات المتطلبة لإشباع الحاجات العامة

تقـــديم وتقسيـــم : تمثل دراسة النفقات العامة جانبا حيويا فى الدراسات المالية ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالى والسياسة المالية . وترجع أهمية النفقات العامة الى كونها الاداة التى تستخدمها الدولة فى تحقيق الدور الذى تقوم به فى مختلف المجالات ، فهى تعكس كافة جوانب الانشطة العامة ، وتبين البرامج الحكومية فى شتى الميادين فى صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها ، تلبية للحاجات العامة للأفراد ، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعى ممكن لهم . ومع تطور دور الدولة فى التدخل لاشباع الحاجات العامة ، تتطور دائما وبصفة مستمرة ، نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها ، وتتحدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة ، والقواعد التى تحكمها ، كما تظهر بوضوح الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها . ولقد تجلت الاعتبارات السابقة فى تطور الفكرين الاقتصادى والمالى وموقفهما من النفقات العامة .

فقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة فى ضوء المنطق التقليدى الذى كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التى كانت الدولة تقوم باشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادى الحر ، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الايرادات العامة ، سوى التمكين من تغطية حجم النفقة اللازم للعدد الضئيل من المرافق التى كانت الدولة تتدخل فيها فى حياة الافراد . وبالتالى نرى الدولة فى ظل النظرية التقليدية ، تقدس مبدأ توازن الميزانية ولا تسمح بتحصيل ايرادات أو بتكليف الافراد بأعباء مالية الا فى حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة .

ولقد ترتب على ذلك أن وجه التقليديون اهتماماتهم الى الجوانب الفنية والقانونية الخاصة بالنفقات العامة بمناسبة دراسة التنظيمات الخاصة بالميزانية ووضع النفقات فى اطارها ، فلم يتعرضوا بذلك لبحث التحليل الاقتصادى للنفقة ، والدور الذى يمكن أن تلعبه فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية للافراد ، أو فى تحقيق التوازن الاقتصادى والاجتماعى وذلك بسبب اعتقادهم فى أن حجم النفقات العامة هو العامل المهم الذى ينبغى التركيز فيه ، أما مضمونها أو وجوه انفاقها فيرجع فى التحليل الاخير الى تفضيل الدولة للانفاق على وجه دون آخر ، وهذا قرار سياسى فى المحل الأول من الاعتبار . والتقرير بما تقدم ، ليس بالامر المستغرب

على منطق التقليديين . فقد كان هذا طبيعيا بالنظر الى المنطق التقليدى الذى كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذى كانت تقوم به الدولة وهى بصدد تحقيق دورها الضيق فى حياة الافراد (الدولة الحارسة) ، وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل فى الانفاق الخاص بالافراد لاشباع حاجاتهم الخاصة . ومن ثم فقد كان الانفاق العام يتسم بطابع حيادى .

أما الكتاب الحديثون فقد أعطوا لدراسة النفقات العامة ما تستحقه من عناية بعد أن زاد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى القومى وفى الحياة الاجتماعية مستخدمة فى ذلك مختلف عناصر المالية العامة كأداة أساسية فى هذا السبيل ، ولهذا فقد استحال مع تطور دور الدولة الابقاء على « حياد » هذه النفقات . ولقد أدت هذه التطورات على ما سنرى الى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذى كان « سائدا » فى الفكر التقليدى ، وأمكن زيادة الانفاق العام للوفاء بكافة الاغراض المتقدمة وغيرها ، وذلك على الرغم من احتمال وجود عجز فى الميزانية . كذلك أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة احداث عجز منظم فى الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادى ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية .

ولقد ساهم فى التخلى عن التمسك بهذا الحياد مجموعة من الاعتبارات التى أحدثت تأثيرا هاما فى هذا المجال يمكن تلخيصها فى عوامل ثلاثة : **أولها** يعزى الى اتساع نطاق النفقات العامة بحيث أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومى ، نسبة لا تتوقف عن الزيادة . **ثانيها** ، يتجلى فى ان النفقات العامة لم تعد مقصورة على تمويل وظائف الدولة التقليدية بل أصبحت بالاضافة الى ذلك اداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية . **وثالثها** ، يتمثل فى أن غرض الايرادات العامة لم يعد مقصورا على النطاق المالى وحده والمتحدد فى تغطية النفقات العامة ، بل ان هذا الغرض قد امتد الى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . ومع كافة هذه التطورات ، كان اهتمام هؤلاء الكتاب بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية الموجهة لاختيار القيام بها وضوابط الانفاق العام وآثاره فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . وهكذا لم تعد النفقات العامة تدرس من الناحية الكمية فحسب كما كان الحال سابقا ، بل أصبحت تبحث أيضا من الناحية النوعية أو الكيفية ومن ناحية آثارها فى المجالات المشار اليها ومن حيث استخدامها كوسيلة فى نطاق السياسة المالية لتحقيق آثار معينة وتحقيق أهداف مرسومة مقدما .

وانطلاقا من مفاهيم الكتاب المحدثين والتى بتأثيرها تطورت نظرية النفقات العامة تطورا هاما ، فاننا نعالج أمر هذه النفقات والقواعد الفنية الحاكمة لها فى مجموعة من المباحث الدراسية التى يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة التالية :

الفصل الاول

معنى وبنيان النفقة العامة
(التعريف بها وبتقسيماتها المختلفة)

تمهيــد : يكشف نشاط الدولة عن نفسه فى واقع الحياة الاجتماعية عن طريق ما تقوم به من « انفاق عام » « Depense Publique; Public expenditure » وبالتالى فانه يمكن من خلال دراسة هذا الانفاق العام التعرف على طبيعة هذا النشاط وأهميته . وأولى الخطوات التى تفيدنا فى الوصول الى هذه الغاية ، تبدأ بمحاولة بيان معنى وبنيان النفقة العامة وتقسيماتها العلمية المختلفة ، المستندة على معايير اقتصادية أو غير اقتصادية . ويعنى تقدم انه فى مجال دراستنا النظرية لقواعد الفن المالى لا نتطرق هنا لبيان التقسيمات الوضعية التى توجد فى ميزانيات الدول المختلفة ، والتى ترتبط بالمبادىء السياسية والتركيب الادارى الخاص بكل دولة من الدول . هذه المحاولة يحقق الاقدام عليها أكثر من فائدة وذلك من نواح متعددة. فمن ناحية أولى يُعدُّ التعريف بهذه النفقة أمرا هاما لتمييزها عما قد يختلط بها من نفقات تقوم بها الدولة ولكنها لا تدخل فى موضوع علم المالية العامة . ومن ناحية ثانية ، فان للتقسيمات المختلفة فى هذا الشأن أهمية خاصة نظرا لأنها تيسر عملية التعرف على آثار الانفاق العام فى مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحيوية ، وان كان يظل دائما للتقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية أهمية خاصة فى هذا المجال بالنظر لان الامر يتعلق بالنشاط المالى للدولة وهو فى أغلب جوانبه نشاط اقتصادى .

وبادخال ما تقدم فى الاعتبار ، فاننا نتناول فى الفصل الحالى تحديد المقصود بالنفقة العامة ، ثم نبين تقسيماتها وصورها المتعددة من الناحيتين الاقتصادية وغير الاقتصادية وهكذا فاننا نعرض للموضوعات المشار اليها فى ثلاثة مباحث ، نخصص أولها لبيان النفقة العامة (التعريف بها) وثانيها وثالثها لتقسيماتها العلمية المختلفة ، الاقتصادية وغير الاقتصادية .

المبحـــث الاوّل

(ماهية النفقة العامة : التعريف بها وبعناصرها[1])

تعمد الدولة وهى بصدد القيام بنفقاتها العامة الى استخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام . من هذه الزاوية يمكن اعتبار النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدى يقوم بانفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام (أو جماعى) . فكأن النفقة العامة بهذا التعريف تشتمل على عناصر ثلاثة أساسية تعتبر فى نفس الوقت صفات مميزة لها عن غيرها من أنواع النفقات التى تقوم بها الدولة ، وبالتالى فاننا نقدم على استعراض هذه العناصر تباعا وفى ايجاز ، وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على مفهوم النفقة العامة المحدد لماهيتها .

(أ) – الصفة النقدية للنفقة العامة (استعمال مبلغ من النقود) :

لكى نكون بصدد نفقة عامة ، فانه لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لما تحتاجه الدولة من منتجات ، سلع وخدمات ، لازمة لتسيير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الاموال الانتاجية ، التى تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التى تتولاها ، وأخيرا لمنح المساعدات والاعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها . واستخدام النقود فى النفقة العامة أمر طبيعى طالما كانت المعاملات والمبادلات الاقتصادية كلها تتم فى وقتنا الراهن فى ظل اقتصادى نقدى ، وبالتالى فالنقود هى وسيلة الدولة فى الانفاق ، شأنها فى ذلك شأن الافراد . وعلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التى قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو لمنح المساعدات من قبيل النفقات العامة . ومثال هذا ما كانت تلجأ اليه الدولة وغيرها من السلطات العامة الى وقت ليس ببعيد من إرغام الافراد على العمل بدون أجر (السخرة) ، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا . كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجانى ، والنقدية كالاعفاء من الضرائب ، والشرفية كمنح الالقاب والاوسمة التى تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الافراد .

وبديهى ان انتشار روح الديمقراطية ومبادئها فى العصر الحديث ، وتطبيقات مبدأ المساواة بين الافراد ، قد أدى الى أن تأخذ هذه الظواهر طريقها الى الزوال بالتدريج . وقد أدت عوامل متعددة ، اقتصادية وسياسية واجتماعية ، الى جعل الانفاق النقدى أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها فى اشباع الحاجات العامة . وقد ترتب على التجاء الدولة الى الانفاق النقدى دون الوسائل الاخرى ان زاد حجم النفقات العامة ، وبالتالى حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة ، الا أن هذا لا يعنى حتما زيادة عبء هذه

التكاليف ، بل ينشأ عنه في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أعدل فيه .

فاستخدام الدولة للنقود في الانفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تمرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط والقواعد المحققة لمصالح الافراد العامة . وبفرض اجراء الانفاق في صورة عينية ، لا يكون من المستطاع بسهولة تحقيق تلك الاعتبارات ، فضلا عن كون الانفاق العيني يثير العديد من المشاكل الادارية والتنظيمية ويفضي الى عدم الدقة ، وقد يدفع الادارة الى محاباة بعض الافراد واعطائهم دون غيرهم مزايا عينية . كما يتضمن الانفاق العيني ، اخلالا بمبدأ المساواة بين الافراد في الاستفادة من نفقات الدولة ، وفي التحمل بالاعباء والتكاليف العامة .

(ب) – صدور النفقة عن هيئة عامة (الشخص العام القائم بالانفاق) :

والهيئات العامة التي تصدر عنها النفقة العامة ، هي الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة (الداخلة في الاقتصاد العام) ذات الشخصية المعنوية ، وكذلك الولايات في الدول الاتحادية ، وقد تكون هي الاشخاص العامة المحلية كمجالس المحافظات للمدن والقرى في الدول الموحدة . وعلى هذا لا تعتبر نفقة عامة المبالغ التي ينفقها الاشخاص الخاصة ، الطبيعية والاعتبارية ، ولو كانت تهدف الى تحقيق النفع العام . فاذا تبرع أحد هؤلاء الاشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، فان ذلك لا يعتبر نفقة عامة ويدخل في اطار الانفاق الخاص .

وتعتبر نفقات الدولة وهي بصدد ممارستها نشاطها العام الذي يعتمد على سلطتها الآمرة ، كشخص عام ذي سيادة ، نفقات عامة بالمعنى الفني ، وهذا متفق عليه ، و[illegible] أخذا بالمعيار القانوني الذي يحدد النفقة العامة على أساس الطبيعة القانونية للشخص [illegible] يقوم بالانفاق (المعيار القانوني) . أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد [illegible] نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الافراد كما هي الحال بالنسبة للمشرو[illegible] الانتاجية التي تتولاها الدولة ، فقد إعتبرها بعض الفقهاء ، وبصفة خاصة في فرنسا [illegible] نفقات خاصة وليست نفقات عامة ، استنادا الى ان التفرقة بين نوعي النفقات ([illegible] والخاصة) انما تستهدف تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية بصفة [illegible] والاقتصادية بصفة خاصة ، وواضح ان النفقات من النوع الاول هي فقط التي [illegible] هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني . غير أن هذا الرأى لا يسلم [illegible] لأكثر من سبب(٣) . فعندما تنفق الدولة ، وهي شخص عام مبالغ معينة في أي و[illegible] فإن هذه المبالغ تأخذ صفة العمومية وتصطبغ بها ، تماما كما تأخذ صفة الخصوصية

نفقات خاصة تلك التى ينفقها اشخاص القانون الخاص من افراد طبيعيين واشخاص اعتباريين . وفضلا عن هذا فانه لا يمكن ان نقارن بين نشاط الدولة فى العصر الحديث ونشاطها فيما مضى اذا استبعدنا نفقاتها على المشروعات الانتاجية التى تماثل مشروعات الافراد من النفقات العامة ، وبالذات لان هذا النوع من النفقات هو الذى يمثل الجديد الذى طرأ على نشاط الدولة فى العصر الحديث ، والا لن تختلف الصورة كثيرا فى العصرين . كذلك يلاحظ ان المشروعات الانتاجية المشار اليها تدر دخلا لا خلاف فى وصفه الايرادات العامة ، ومن غير المنطقى أن تؤدى النفقات الخاصة الى الحصول على ايرادات عامة . واخيرا ، فانه يمكن الوصول الى قياس تأثير النفقات العامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع اذا اقتصرنا على دراسة وتحليل الجزء من النفقات العامة الذى تنفقه الدولة على أوجه نشاطها التى لا يشاركها فيه الافراد والذى يعتمد على تمتعها بالسيادة وعلى السلطة الآمرة . وبناء على ما سلف ، فانه يكون من الموفق ان نعتبر من قبيل النفقات العامة ، كافة النفقات التى تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة ، القومية والمحلية ، دون نظر الى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة ، أو طبيعة الوظيفة التى صدر عنها الانفاق .

(جـ) – استهداف النفقة العامة اشباع حاجة عامة (تحقيق الانفاق للمنفعة القصوى للمجتمع) :

ينبغى أن تصدر النفقات العامة مستهدفة أساسا اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبالتالى فلا تعتبر نفقات عامة ، تلك النفقات التى لا تشبع حاجة عامة ، ولا تعود بالنفع العام على الافراد . ويجد الاشتراط المتقدم تبريره فى أنه لما كان الافراد يتساوون جميعا فى التحمل بالاعباء العامة (كالضرائب) ، فانهم يتساوون كذلك فى الانتفاع بالنفقات العامة للدولة فى مختلف الاوجه وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة . غير انه يصعب فى كثير من الاحيان مراعاة هذه القاعدة ، ويرجع ذلك الى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا ، كما سبق أن ذكرنا فى القسم الاول من دراستنا ، ولهذا فان المعيار المعول عليه فى هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة لسلطتها السياسية فى التقدير[٤] ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التى تحكم الانفاق العام ، وذلك ضمانا لتحقيق أقصى قدر ممكن من المنفعة العامة ، باستخدام أقل قدر ممكن من النفقات العامة . الا ان السلطة السياسية قد تسىء استعمال حقها فى تقرير الحاجات العامة وبالتالى النفقات العامة ، لذلك تدعو الحاجة الى وجود رقابة فعالة تكفل عدم اساءة استعمال هذا الحق برقابة استخدام

الانفاق العام في تحقيق المنفعة العامة بواسطة مجموعة من الطرق . أولا ، من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية ، وثانيا ، بمساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الانفاق العام في جملته وتفصيلاته . وتعمل الرقابة الادارية ذاتها على اداء نفس الدور ، كما قد توجد رقابة ثالثة تمارسها هيئات أخرى مستقلة للتأكد من استخدام اعتمادات الانفاق العام في أغراض النفع العام الموجهة لتحقيقها .

ومن جماع ما تقدم بيانه عن عناصر النفقة العامة ، يمكننا أن نخلص الى توحد التعريف والاركان بالنسبة لما يعتبر نفقة عامة ، وهي لا تخرج في نهاية كل تحليل عن كونها عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة . (سد الحاجات العامة بتحقيق الاشباع العام) .

المبحث الثاني

التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة الى معايير اقتصادية (التقسيمات الاقتصادية[٥])

أسهب علماء المالية العامة في وضع تقسيمات متعددة للنفقات العامة يرتكز كل منها على وجهة نظر معينة في تحبيذ تقسيم دون آخر ، وبالرغم من أن هذه التقسيمات قد يتداخل بعضها في البعض الآخر ، الآ انها تمثل أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الانفاق العام واثاره واغراضه ، الامر الذى يساعد كثيرا على ادارة الاموال العامة ، فضلا عن أنه ييسر للمحللين الماليين معرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة على حدة ، ومن ثم تتبع هذه النفقات من فترة الى أخرى . وأخيرا تمكن السلطة التشريعية والرأى العام من اجراء رقابة فعالة على الجانب المالى لنشاط الدولة . ولما كانت المعايير الاقتصادية التى يمكن أن تنبنى عليها تقسيمات النفقات العامة من الكثرة بمكان ، فاننا سنقتصر هنا على التقسيمات المستندة الى أهم المعايير المتداولة في هذا الشأن ، دون الخوض كثيرا في التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل تقسيم . هذه التقسيمات تعرض للنفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الدخل القومى ، أو من خلال طبيعة العملية الاقتصادية التى يتم بشأنها الانفاق ، وأخيرا بالنظر الى علاقة هذه النفقات باقتصاد السوق

(أ) - تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الدخل القومى (النفقات الحقيقية والتحويلية) :

يعتبر هذا التقسيم هو التقسيم التقليدى حيث كان أول من نادى به الاقتصادى الانجليزى « بيجو » « Pigou » الذى قسم النفقات العامة الى نفقات « حقيقية أو فعلية » ونفقات تحويلية أو ناقلة .

١ - ويقصد **بالنفقات الحقيقية أو الفعلية** تلك النفقات التى تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال انتاجية وذلك كالمرتبات وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية أو الحديثة . والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية ، فالنفقات العامة هنا ، تؤدى الى حصول الدولة على مقابل للانفاق (عمل أو خدمة أو سلعة) وتخلق نتيجة لذلك بند جديد فى الدخل القومى . (يتمثل فى زيادته[٦]) . وقد أطلق على هذه النفقات بعض الكتاب مثل « لوفمبرجيه » « Laufenburger » اسم النفقات المنشئة للخدمات « Dépenses productives des Services » ليؤكد ان الدولة تنتظر من وراء انفاقها الحصول على خدمات ومنافع مباشرة لا غنى عنها للجهاز الحكومى . هذا ويفرق فى نطاق الانفاق الحقيقى (او النفقات الحقيقية) بين انفاق استثمارى « Dépenses en Capital, Capital expenditure » والانفاق الجارى . « Depense Courante, Current expenditure » ويمثل الانفاق الاستثمارى طلبا على السلع الانتاجية ينعكس فى زيادة وسائل الانتاج الثابتة الموجودة تحت تصرف الجماعة ، إما فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الخدمات) أو فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الانتاج السلعى ، كالانفاق على اقامة السكك الحديدية وتشييد القناطر والسدود وشق القنوات) . أما الانفاق الجارى ، فانه يقصد به ضمان سير ادارة معينة ، أو اداء خدمة محددة أو تشغيل وحدة انتاجية . (ومن أمثلة ذلك ما يدفع لموظفى وعمال الدولة من مرتبات واجور ، وما يسدد لموردها كأثمان السلع للاستهلاك العام) .

٢ - أما **النفقات التحويلية أو الناقلة** « Dépenses de transfert » فيراد بها تلك النفقات التى لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال ، بل تحويل جزء من الدخل القومى عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل الى بعض الفئات الاخرى محدودة الدخل . ويعنى ذلك ، ان هذه النفقات تكتفى بتحويل القوة الشرائية بين الافراد أو الجماعات مع ترك مجموع الدخل ثابتا حيث تجرى الدولة هذه التحويلات دون مقابل[٧] ، كما وأن المدفوعات التى تقوم بها السلطات العامة فى الدولة فى هذا الشأن لا تتضمن أى استهلاك عاجل للموارد الحقيقية ، ولكن مجرد تحويل للقوة الشرائية .

ويمكن أن نضرب مثالا للنفقات التحويلية بالاعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة التى تمنحها أو تقدمها الدولة للافراد والمشروعات . فالدولة تستهدف من هذه النفقات اعادة توزيع الدخل ، ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات . وهى تفضل أن يتحمل الافراد عبء هذه النفقات عن طريق دفع الضرائب طبقا للسياسة الضريبية التى تقررها بدلا من تحمل الافراد لهذا العبء وخاصة الفقراء منهم . ومن الواضح هنا ان النفقات التحويلية ليست الآ اجراء لتحويل الدخول من طبقة اجتماعية معينة الى طبقات اخرى ، وتوزيع الدخل القومى من جديد دون أن تضيف اليه شيئا . وقد حدث هذه الطبيعة الخاصة للنفقات ببعض الكتاب الى تسميتها بالنفقات الموزعة ، أى التى تحدث أثرا توزيعيا دون أن تزيد فى حجم الدخل الحقيقى . بالمقابلة للنفقات الحقيقية أو المنتجة[٨] .

هذا وتقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية وان كان له مزاياه التى تتضح من المواطن التى تتجلى فيها أهميته ، فانه لم يسلم مع ذلك من الانتقادات . فمن الفوائد فى مفهوم البعض ، انه يصلح أساسا يستند اليه فى وضع سياسات التخطيط الاقتصادية ، اذ بواسطته تتمكن السلطة العامة من الوقوف على نقاط الضعف فى الانفاق العام فتزيد من النفقات ما تراه من كفيلا بأن يسهم فى زيادة الدخل القومى وتوجه من النفقات نحو ما تراه من أهداف اجتماعية وثقافية مما يهيىء الطريق لاعادة توزيع الدخل توزيعا يتفق مع الاهداف التى ترمى اليها . وعلاوة على ذلك ، فان هذا التقسيم يسهل عملية تتبع تطور النفقات العامة وتحليل طبيعتها لتحديد آثارها الاقتصادية والاجتماعية ، كما يصبح من الممكن معه مجاراة التطورات الحديثة التى طرأت على ميزانية الدول نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى فى مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة . أما من زاوية الاعتراضات التى استهدف اليها فهى تنصب أساسا على المعيار الذى يستند اليه التقسيم . فمن ناحية يؤدى الاخذ به الى امكان اعتبار ان كل النفقات العامة تشتمل على نفقات تحويلية حيث انها ممولة فى أغلبها عن طريق الاقتطاع من الثروات والدخول الفردية لبعض أفراد المجتمع (أو فئاته) وتفيد البعض الآخر ، ومن ناحية أخرى ، فانه اذا كانت النفقات التحويلية تؤدى الى اعادة توزيع الدخل ، فان هذا لا يعنى ان النفقات الحقيقية لا تنتج نفس الاثر وخاصة عندما تقوم الدولة باداء خدمات مجانية للافراد وتعتبر تكاليفها من الاستهلاك العام . (ومثال ذلك نفقات التعليم وصيانة الطرق فى الحالات التى تستفيد منها هؤلاء الافراد دون الالتزام بدفع مقابل نقدى لها) .

(ب) – تقسيم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التى استدعت الحاجة الى الانفاق (تقسيم النفقات تبعا لاغراضها المتنوعة) :

هذا التقسيم يتداخل بطبيعة الحال فى التقسيمات السابقة . ووفقا لطبيعة العملية الاقتصادية يمكن التفرقة بين نفقات متصلة بعمليات متعلقة بتكوين رأس المال « Operation de Formation du Capital » وهى تلك التى تهدف الدولة من القيام بها الى زيادة الانتاج القومى وخلق رؤوس أموال جديدة ، مثل النفقات التى تصرف فى شراء سلع وخدمات لاغراض استثمارية (كمشروعات الصناعة والقوى الكهربائية) ، والنفقات الخاصة باداء الدولة لوظائفها التقليدية والضرورية لحماية الافراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم ، (كالانفاق على الدفاع والامن والعدالة ودفع المرتبات والاجور اللازمة لسير المرافق التابعة للدولة) ، والنفقات المتصلة بعمليات ناقلة « Opèrations de transferts » كدفع فوائد الديون والمساهمة فى التأمين الاجتماعى والمساعدات والاعانات التى تمنح للافراد وكذلك التعويضات عن أضرار الحرب ، وأخيرا ، الانفاق الخاص بعمليات مالية بحتة « Operations Financières » كالقروض التى تمنحها الدولة للافراد أو الهيئات الخاصة أو العامة . هذه التقسيمات المنبعثة عن الطبيعة الخاصة لكل عملية اقتصادية استدعت الحاجة الى الانفاق العام ، تساعدنا فى الوقوف على الاغراض المتنوعة للانفاق العام من خلال الوظائف التى تقوم بها الدولة ، وهو الامر الذى يعقد لهذا التقسيم كثيرا من أوجه الشبه بينه وبين التقسيم الوظيفى للنفقات العامة والذى سترد الاشارة اليه فى مقدمة التقسيمات الاخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

(جـ) – تقسيم النفقات العامة وفقا لعلاقتها باقتصاد السوق :

يفترض هذا التقسيم أننا بصدد اقتصاد رأسمالى يقوم أساسا على النشاط الفردى ويعمل تلقائيا من خلال « ميكانيزم السوق » وتقوم فيه الدولة بدور هام من الناحية الاقتصادية ، (الدولة الرأسمالية المتدخلة والموجهة) ، الا ان هذا الدور وان كان يؤثر فى سير الاقتصاد القومى فى مجموعه تتوقف فى النهاية على العمل التلقائى لقوى السوق المتمثلة أساسا فى حركات العرض والطلب والتفاعلات الخاصة بهما . من وجهة النظر هذه يفرق بعض علماء المالية العامة بين : أنواع مختلفة من النفقات التى لا علاقة لها باقتصاد السوق ، (كالنفقات اللازمة لوجود الدولة وحفظ كيانها) ، والنفقات المعتبرة كشرط

لوجود هذا الاقتصاد وتمثل بالنسبة له جزءا من نفقة الانتاج ، (كتلك اللازمة للحفاظ على النظام العام ، والمتعلقة بالخدمات الادارية للمشروع الخاص والتى تحصل مقابل مدفوعات تمثل جزءا من نفقة انتاجه) ، والنفقات التى تكمل اقتصاد السوق وتهدف الى اشباع حاجات يشبعها كذلك النشاط الفردى ، ولكن تقوم الدولة بخدمات لاشباعها نظرا لما لها من أهمية اجتماعية خاصة ، (كالانفاق على خدمات الصحة والتعليم وما فى حكمها) ، والنفقات التى تمثل تدخلا فى اقتصاد السوق كالانفاق على انتاج الدولة لسلع مادية والانفاق بقصد توجيه النشاط الاقتصادى للافراد ، أو المشروعات الخاصة .

والتقسيم المتقدم وان كان يتداخل فى بعض جزئياته فى التقسيم السابق عليه ، فانه يفيدنا مع ذلك عند محاولة التعرف على أثر النفقات العامة التى تقوم بها الدولة على النشاط الاقتصادى الخاص ، ومن ثم عندما نريد ترتيب أثر معين على هذا النشاط عن طريق سياسة انفاقية تقوم بها الدولة فى اقتصاد رأسمالى .

هذه هى أهم التقسيمات الذائعة فى الكتابات المالية والمستندة الى معايير اقتصادية فى تقسيم النفقات العامة ، وان كان يوجد فى هذه الكتابات تقسيمات أخرى للنفقات العامة أقل تداولا ، من ذلك وعلى سبيل المثال ، التقسيم الذى حاول فيه نيكلسون « Nicholson » ، ايجاد علاقة بين النفقة العامة وعائدها الذى تحققه للدولة ، وتقسيم بلهن « Pelhem » لهذه النفقات من حيث مدى الانتفاع بها ، والتقسيم الذى قابل به « كولم » « Colm » بالنظر لعلاقة النفقة العامة بالقطاع الخاص ، بل ان بروشيه « Brochier » وتاباتونى « P.Tabatoni » باستعراضهما لمختلف التقسيمات التحليلية للنفقة ، حاولا وضع تقسيم عام للنفقات العامة يشمل مختلف التقسيمات المتداولة والمعروفة ، فوزعا هذه النفقات بين : نفقات عامة لازمة لحياة الامة وضمان سيرها ، ونفقات يقصد بها تغطية تكاليف بعض الخدمات العامة ، ونفقات يراد بها تغطية تكاليف القطاع العام ، ونفقات تستهدف توزيع الدخول واعادة توزيعها . وواضح ان هذا التقسيم بدوره ، ودون الدخول فى تفاصيل كل نوع من أنواع النفقات التى اشتمل عليها ، لا يسلم من المناقشة ، وبالتالى فانه يعتبر محاولة لتقسيم أكثر انضباطا ولكنها على أية حال تضاف الى غيرها من المحاولات فى هذا المجال ، ولكننا نكتفى هنا بما سبق بيانه تجنبا للاطالة ، وننتقل الآن لبحث التقسيمات الاخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

المبحث الثالث

« تقسيم النفقات العامة بالاستناد الى معايير غير اقتصادية

على أن التقسيمات المتقدمة والمستندة الى معايير اقتصادية . لا تنفى ديوع العديد من التقسيمات الاخرى غير المستندة الى معايير من هذا القبيل فى كثير من دول العالم وذلك مراعاة لبعض الاعتبارات الواقعية أو العملية ، وخاصة الاعتبارات الادارية والوظيفية والسياسية والتى تدعو غالبا الى عدم الالتزام بالتقسيم الاقتصادى للنفقة ، وصياغة أنواع النفقات الخاصة بالدولة من خلال تقسيمات أخرى تتمشى مع الظروف الخاصة بها ، وبالتالى فاننا نتوقف هنا قليلا لنقف على أهم التقسيمات المعروفة فى هذا المجال .

(أ) - تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف الاساسية التى تقوم بها الدولة (التقسيم الوظيفى) :

يقوم هذا التقسيم فى جوهره على فكرة مبسطة وشائعة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعا للوظائف الاساسية التى تؤديها الدولة ومن ثم كان التقسيم فى الواقع تقسيما وظيفيا « Functionnal Classification » للنفقات العامة . ووفقا لهذا التقسيم فانه يمكن التمييز بين أنواع مختلفة من هذه النفقات تبعا للوظائف الآتية : الوظيفة الاقتصادية للدولة ، ويقصد بها وظيفة القيام بخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادى (ومن أمثلتها القيام بالاستثمارات وتقديم الاعانات للمشروعات وتزويد الاقتصاد القومى بخدمات أساسية كالنقل والكهرباء) ، والوظيفة الاجتماعية ، والتى تستهدف أساسا النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية بالمعنى الضيق (كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة للاسر ذات الدخول المحدودة) ، والوظيفة الادارية ، أى تلك المتعلقة بسير المرافق العامة حيث يدخل فى ذلك ما هو لازم لتحقيق الامن الداخلى واستمرار وتنمية العلاقات مع الخارج ، والوظيفة الثقافية ، المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمى فى المجتمع وكذلك ضمان قيام الهيئات الثقافية المستقلة عن الدولة بدورها .

هذه التقسيمات المتعددة للنفقات العامة من خلال ما تقوم به الدولة من وظائف ، تعتبر واردة على سبيل المثال لا الحصر ، وبالتالى فانه يمكن الامعان فى كل تقسيم من بينها والوصول الى تعدد أنواع النفقات العامة وتفصيلها على نحو أكبر ، وذلك بتقسيم كل نوع من الانواع المتقدمة الى عدة أنواع تبعا لتعدد الاغراض التى تدخل فى كل تقسيم ، وان كان ذلك من شأنه أن يؤدى الى اثارة التساؤل عن الفوارق المميزة للتقسيم الوظيفى وتقسيم الانفاق العام وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التى أثارت وجوده(١٠) .

(ب) - تقسيم النفقات العامة وفقا لمدى تكررها الدورى فى ميزانية الدولة (النفقات العادية وغير العادية) :

ويقسم البعض النفقات العامة من حيث تكررها الدورى الى نوعين رئيسيين : نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالنفقات العادية هى التى تتجدد كل فترة زمنية معينة ، ولما كانت مدة الميزانية سنة فى المعتاد ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية اذا تكررت كل سنة ، كمرتبات العاملين وأثمان الادوات والمهمات اللازمة لسير المرافق والمشروعات العامة فى الدولة . ولا يعنى هذا ان كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من ميزانية الى أخرى حتى توصف بالعادية ، بل يكفى أن تتكرر بنوعها فى كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية .

أما **النفقات غير العادية** ، فهى تلك التى لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة فى الميزانية بل تدعو الحاجة اليها فى فترات متباعدة تزيد عن السنة – وقد تتكرر فى نفس السنة لاسباب استثنائية – كنفقات مكافحة وباء طارىء ، ونفقات اصلاح آثار الكوارث الطبيعية أو نفقات الحرب . ولهذا التقسيم فائدته وخطره . أما فائدته فهى ان التكرار الدورى للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة ، وتدبير ما يلزم لسدادها من الايرادات العادية وأهمها الضرائب . اما النفقات غير العادية فنظرا لان حدوث مسبباتها لم يكن منتظرا ، فانها تسدد عادة من ايرادات غير عادية كالقروض . أما خطره فيكمن فى أنه يحدث فى بعض الاحيان أن تسىء السلطات المالية فى الدولة استخدامه ، بأن تعمد عند عدم توازن الميزانية ، الى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بانها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

وبصفة عامة ، فان تقسيم النفقات بين عادية وغير عادية ، يعتبر مثارا لوجوه كثيرة من أوجه النقد نظرا لقصوره فى بعض الاحيان ، وافتقاره الى الضوابط التى تتسم بالموضوعية فى أحيان أخرى ، ولهذا فان الفكر المالى الحديث اتجه الى التمييز بين نوعين من النفقات العامة :

النفقات التسييرية « Depenses de Fonctionnement » وهى اللآزمة لانتظام سير المرافق العامة ، كالمرتبات ونفقات الصيانة وغيرها ، **والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية** « Dèpenses en Capital » ويقصد بها تلك المتعلقة بالثروة القومية كنفقات انشاء المشروعات الجديدة من طرق وسكك حديدية وترع ومصارف وغيرها . ويتلافى هذا التقسيم معظم الانتقادات الموجهة الى تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية . فهو يعتمد على طبيعة النفقة فى ذاتها (دون حصرها فى فترة زمنية تحكمية) ويتحاشى وصف بعض النفقات بأنها غير عادية مما يخف من التجاء الحكومة الى عقد القروض لتغطية بعض بنود النفقات العامة[11] .

(جـ) تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها (النفقات القومية والمحلية) :

يعتمد تقسيم النفقات العامة هنا على نطاق سريان النفقة العامة ، ومدى إستفادة أفراد المجتمع كافة ، أو سكان اقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة . **فتكون النفقة قومية أو مركزية** « Depenses Nationales » اذا وردت فى ميزانية الدولة وتولت الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها . أما **النفقات المحلية (أو الاقليمية)** « Dépenses locales » فهى التى تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلى ، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتى ترد فى ميزانية هذه الهيئات . وتختلف اتجاهات الدول اختلافا بّيناً فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة وبالتالى النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الاتجاهات فى ذات الدولة من زمن الى آخر . ويرجع هذا الاختلاف الى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة فى زمن معين . ورغم اختلاف ظروف وأحوال كل بلد ، فانه توجد اعتبارات عامة يحسن مراعاتها فى توزيع المرافق والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المالية ، وبالتالى فى توزيع النفقات بين قومية ومحلية . فالمرافق التى تهم الامة فى مجموعها باعتبارها كيانا واحدا يجب أن تتولاها السلطة المركزية باعتبارها أقدر من الهيئات المحلية على تقدير صالح الامة فى مجموعها وعلى تعبئة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتسييرها من جهة أخرى ، ومثال هذا مرافق الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى . كذلك يحسن أن تتولى الحكومة المركزية ادارة المرافق التى تسير على أسلوب واحد لا يتغير بتغير الاقاليم والمدن كمرفق الشرطة . أما الهيئات المحلية فيعهد اليها بالمرافق التى يهم الاقليم أو المدينة خاصة ومباشرة ، كتوزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الاقليم أو المدينة . كذلك يعهد اليها بالمرافق التى تحتاج الى رقابة دقيقة ومستمرة ومباشرة اذ لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة بالنسبة الى كافة الهيئات المحلية . كذلك يعهد الى هذه الهيئات بالمرافق التى يحسن أن تدار بالنظر الى ظروف وعادات كل اقليم أو مدينة على حدة مما قد يستدعى تغيير طريقة الادارة من اقليم الى آخر . والتقرير بما تقدم من اعتبارات لا يمنع من أنه يمكن توزيع مرافق معينة فى بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية اذا وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن اشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها فى نفس الوقت ، وذلك كمرفق التعليم .

والتقسيم المحلى للنفقات العامة ما بين قومية ومحلية له مثالبه ومحاسنه . فمن ناحية يعاب على هذا التقسيم عدم وضوح معالمه وخاصة فيما يتعلق بالنفقات المحلية . فهذه النفقات وان كان قصدها خدمة اقليم معين ، الا ان لها من الآثار ما تخدم به المجتمع فى

مجموعه ، هذا فضلا عن أن عبئها لا يقع على الاقليم المستفيد منها وحده بل تساهم فيه الدولة بما تمد به هذا الاقليم من اعانات . ودرءاً لهذه الصعوبة ، فان الجارى عليه العمل فى هذا الشأن فى عدد لا بأس به من الدول هو الاخذ بالتقسيم الادارى للنفقة ، أى اعتبار ما ورد فى الميزانية العامة للدولة نفقات قومية تفيد المجتمع ككل ، أما ما ورد فى الميزانيات المستقلة للوحدات المحلية فانها تعتبر « نفقات محلية » .

ومن ناحية أخرى فان التقسيم الراهن لا يخلو من كل فائدة . فهو يسهل للباحث مهمة الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومدى تمتع هذه الاخيرة بالاستقلال الذى لا غنى لها عنه فى مباشرة اختصاصاتها . كذلك فانه يمكن معه ان يتحدد موقف السلطة التنفيذية المركزية من النواحى التى يمكن الانفاق عليها وتلك التى تحتم السياسة المالية والاقتصادية العامة أن تتوحد النفقات فيها ، كما أنه يمكن من معرفة نواحى النفقات ومقدارها فى الهيئات المحلية المختلفة وهو الامر الذى يساعد كثيرا فى اجراء الدراسات التحليلية للنفقة التى تسبق وضع أى سياسة مالية أو اقتصادية ، بالاضافة الى أنه يهيىء السبيل للادارة المركزية لمراقبة الهيئات المحلية فى هذا الشأن

وبالوصول الى بيان هذه الجزئية الاخيرة من هذا المبحث وما سبقها من جزئيات فى المبحث السابق ، نكون قد فرغنا من الاشارة الى أهم التقسيمات العلمية فى شأن النفقات العامة ، وهى تقسيمات لا تقصد لذاتها كما سبق أن ذكرنا ، وانما هى تيسر عملية التعرف على طبيعة النفقات العامة وآثارها ، خاصة بعد أن تعددت هذه النفقات نتيجة لاتساع نطاق دور الدولة فى الحياة الاجتماعية بصفة عامة وفى المجالات الاقتصادية بصفة خاصة .

تقسيم النفقات العامة وترتيبها :

بقيت كلمة توضيحية نود أن نختم بها ما سبق من حديث لنخلص فكرته مما قد يختلط معها من أفكار ولنزداد تفهما لمضمونه ومحتواه . ففيما يتعلق بالجانب الاول من هذا التوضيح ، فاننا نود أن نميز هنا بين تقسيم النفقات وترتيبها[١٢] . فالتقسيم تكمن فكرته الجوهرية فى وضع النفقات العامة فى فصائل أو أقسام ، كل قسم منها متشابه فى مشتملاته أو فى طابع مشترك فيه ، وضعا لا يقصد به بلوغ هدف معين بل مجرد تمييزها تمييزا واضحا بعضها عن بعض وما قد يصحب هذا التمييز الواضح من آثار أشرنا الى أهميتها .

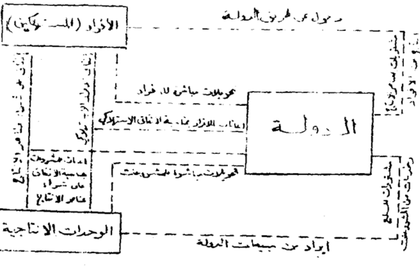
أما الترتيب فهو تقسيم يبتغى به هدف معين ، قد يكون هذا الهدف هو وضعها فى مراتب متعاقبة بحسب الاهمية النسبية للمرافق والمشروعات العامة التى تنصرف اليها هذه النفقات ، أو ابراز عموم النفع أو تخصيصه فى كل نفقة لاظهار مدى تكافؤها مع عبء الضرائب مثلا ، أو الموازنة فى النفقات العامة بين أثرها المتفاوت فى تنمية اقتصاديات الدولة ، أو أى هدف آخر يسعى اليه واضع الترتيب . فالترتيب اذن شىء فوق التقسيم ،

فهو التقسيم مضاف اليه هدف معين ، وهو الامر الذى يساعد كثيرا فى معرفة مدى ضرورة الإنفاق على الاوجه الداخلة فى نطاق كل ترتيب[١٣] .

أما فيما يختص بالجانب الثانى من الايضاح المشار اليه ، فانه من الملاحظ أنه أيا كان الشكل الذى تأخذه النفقات العامة فى التقسيمات المتقدمة بنوعيها (وغيرها) فانها تنتمى الى مجموعة من المجموعات التالية : إماَ نفقات موجهة الى انتاج السلع والخدمات ، البعض من هذه السلع والخدمات تتخلى عنها الدولة للافراد فى مقابل رسم أو ثمن عام ، والبعض الآخر توزعه عليهم بلا مقابل نقدى ، كخدمة التعليم اذا استفاد منها الافراد بالمجان . والبعض الثالث تحتفظ لنفسها بالاستفادة منه (كالاسلحة والذخائر التى ينتجها مصنع حربى تملكه الدولة) ، أو نفقات عامة موجهة فى الداخل دون مقابل ، كالاعانات ونفقة خدمة الدين العام ، او الى الخارج كنفقات خدمة الدين العام الخارجى .

ويلاحظ أن كل هذه التقسيمات - كما سبق أن ذكرنا - تعتبر تقسيمات نظرية يتعين التفرقة بينها وبين التقسيمات الوضعية ، أى التقسيمات التى تسير عليها الهيئات العامة فى مختلف الدول للتمييز بين الانواع المختلفة فى داخل نطاق الانفاق العام الكلى ، وبالتالى لتبويب النفقات العامة فى الميزانية العامة لكل دولة .

وقد يكون من المفيد هنا تجميع الانواع المتعددة من الانفاق العام فى شكل توضيحى تتجمع فيه تيارات هذا الانفاق لنرى كيف تتم العلاقة بين هذه التيارات وتيارات الانفاق فى الاقتصاد القومى على فرض ان هذا الاقتصاد اقتصاد مغلق[١٤] ، وانه مكون من ثلاث وحدات كبيرة : الاولى ، وتضم الافراد بصفتهم مستهلكين يقدمون عناصر الانتاج (وخاصة القدرة على العمل) الى المنتجين والدولة ويحصلون فى مقابلها على دخول ينفقون معظمها فى شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، والثانية ، تجمع الوحدات المنتجة أو المشروعات وتقوم بشراء عناصر الانتاج وتبيع المنتجات ، والثالثة ، وتتمثل فى الدولة التى تقوم بالانفاق على شراء السلع والخدمات ، وهو الانفاق الحقيقى ذو المقابل العينى ، كما تقوم بالانفاق دون مقابل عينى وهو الانفاق الناقل .



شكل (١) تيارات الإنفاق العام في الاقتصاد القومي

ففى الشكل المرافق[١٥] ، تتبلور لنا تيارات الانفاق النقدى فى الاقتصاد المشار اليه ، وهى تيارات تتمثل فى انفاق الافراد على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، وانفاق المشروعات على شراء عناصر الانتاج ، وانفاق الدولة على شراء السلع والخدمات وعناصر الانتاج وكذلك انفاقها الناقل الذى لا تحصل فيه على مقابل عينى . والامر بعد لا يحتاج مع وضوحه الى تعليق . هذه التيارات على ما تبدو من الاشارات المتبادلة فى الرسم التوضيحى بين أيدينا يغنينا وضوحها عن الافاضة فى التعليق عليها ، وان كان يجدر بنا أن نراعى بهذه المناسبة ان نفس التدفق (أو التيار) النقدى يمثل إنفاقا بالنسبة لمن ينفقه ودخلا بالنسبة لمن يحصل عليه .

الحواشى ، مراجـــع وتعليقـــات ،

(١) في التعريف بالنفقة العامة وعناصرها راجع استاذنا الدكتور محمود حلمى مر... « ... الدولة » (ص ٢٥ - ٢٧) ، والدكتور محمد عبدالله العربى : علم المالية العامة والتشريع مالى (النفقات العامة) ، الكتاب الاول (ص ٣٨ - ص ٤٤) ، والاستاذ الدكتور محمد لبيب شقير : علم المالية العامة (ص ١١ - ص ١٦) ، والدكتور عاطف صدقى : مبادىء المالية العامه والتشريع المالى الجزء الاول ، (ص ٤٥ - ص ٥٥) ، والدكتور زين العابدين ناصر : علم المالية العامة :(ص ٤٣ وما بعدها)

Maurice DUVERGER Finances Publiques (PP 27-40), et Gaston GEZE Cours èlèmentaire de Science de Science des Finances et lègislation Financière Francaise. (PP. 43-52).

(٢) – أنظر في ذلك الاستاذ موريس ديفرجيه Maurice DUVERGER في مؤلفه سابق الاشارة اليه ، حيث تعتمد هذه الوجهة من النظر على طبيعة الوظيفة التى يصدر عنها الانفاق في تحديد النفقة العامة (المعيار الوظيفى) .

(٣) – راجع في ذلك مؤلفى الزميلين الأستاذ الدكتور جامع ، ص ٤٣ ، ص ٤٤ ، والأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر ص ٤٣ سابق الاشارة اليهما .

(٤) – ومفاد ذلك اعتبار حاجة ما من الحاجات العامة هو معيار سياسى أولا وقبل أى شيء ، أكثر منه اقتصادى أو اجتماعى .

(٥) – راجع في ذلك الزميل الدكتور محمد دويدار : مبادىء المالية العامة (ص ٦٣ – ص ٧٥) ، والدكتور عاطف السيد : محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالى ، (ص ١١ – ص ١٧) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالى :

Herbert BROCHIER et Pierre TABATONI : « Economie Financière » (PP. 42-44); and A. C. Pigou - Astudy in public Finance. (pp. 19-31)

(٦) – وبعبارة أخرى فان النفقات الحقيقية وفقا لهذا المفهوم تمثل النفقات التى تؤدى الى زيادة الانتاج القومى الجارى ، أى تلك التى تعرف بالنفقات المنتجة بالمعنى الواسع .

(٧) – وإن كان ينبغى أن نشير هنا الى ان الامثلة يمكن أن تتعدد هنا تعددا كبيرا من خلال التقسيمات التى يقدمها البعض لهذه النفقات ما بين نفقات تحويلية مالية وأخرى اقتصادية ، واجتماعية .

(٨) – هذا وتجدر الاشارة هنا الى ان الاستاذة ارسولا هيكس « Ursula HICKS » تقسم النفقات التحويلية الى دخول تحويلية (التحويلات النقدية أو المباشرة) ومصروفات تحويلية (التحويل غير المباشر) . راجع في ذلك مؤلفها (PP. 10-13) ;« British Public Finance »

(٩) - راجع فى ذلك مؤلف الزميل الدكتور دويدار سابق الاشارة اليه (ص ٦١ - ص ٦٢) والزميل الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، (ص ٤٧ - ص ٥٠) ومن نهاية (ص ٥١ - ص ٥٣) ، والدكتور محمود رياض عطية : موجز فى المالية العامة (ص ٥١ وما بعدها) ، وبالفرنسية مؤلف موريس ديفرجيه « M. Duverger » آنف الذكر (ص ٤١ ، ص ٤٢) وكذلك Henri **LAUFENBURGER** : «Financès Comparées» (PP. 53-56). et Theorie èconomique des Finances Publiques. t.I (PP. 89-98), et M. MASOINS : Theorie ecomique des Finances Publiques...(Chap.III et VI), Hugh DALTON : op. cit (PP. 139-145).

(١٠) وهو تقسيم يدخل فى عداد التقسيمات المستندة الى معايير اقتصادية كما سبق أن أشرنا الى ذلك من قبل فى المبحث السابق .

(١١) وقد أخذت الدول الاسكندنافية بهذا التقسيم الجديد منذ زمن بعيد فى ميزانياتها ، كما إعتنقته فرنسا أخيرا منذ سنوات قليلة .

(١٢) - انظر فى هذه التفرقة ، الدكتور محمد عبد الله العربى : « نفقات الدولة » (الكتاب الاول) من مؤلفه سابق الاشارة اليه ص ٧٦ .

(١٣) - للوقوف على النظريات والمعايير المختلفة فى ترتيب النفقات العامة ، راجع المؤلف السابق للدكتور العربى (ص ٩٨ - ص ١٥٢) ، والدكتور رشيد الدقر : المالية العامة (الجزء الثانى) موارد الدولة ونفقاتها (ص ٢٦١ - ص ٣٥١)

(١٤) - أى على فرض غياب العلاقات الاقتصادية بين هذا الاقتصاد وبقية اقتصاديات العالم .

(١٥) - وفكرته الاساسية مستمدة من مؤلف « Alan WILLIAMS »
« Public Finance and Budgetary Policy » page 22 .

الفصل الثانى

« حجم النفقات العامة - ضوابط الانفاق العام وحدوده والاسباب المفسرة لتزايده »

تمهيــــد : تلقى دراسة حجم النفقات العامة اهتماما كبيرا من جانب علماء المالية العامة بالنظر الى أن الوقوف على هذا الحجم يفيدنا كثيرا فى معرفة النطاق الكمى للكميات المالية اللآزمة لمباشرة النشاط المالى للاقتصاد العام، لهذا فان العناية ببيان الضوابط التى تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة الداخلة فى نطاق هذا الاقتصاد وهى بصدد اجراء نفقاتها العامة وكيفية التحقق من استمرار ما توجبه هذه الضوابط ، فضلا عن حدود الانفاق الذى تقوم به من خلال العوامل المختلفة المحددة له كما وكيفا ، مع بيان الاسباب المفسرة لتزايده المستمر ، تمثل بالنسبة محلا لثلاث مباحث مترابطة ، يعد الاتيان عليها خطوة أساسية فى سبيل الوفاء بالغاية المتقدمة .

المبحث الأول

« ضوابط الانفاق العام وضمانات التحقيق من استمرار ما تقتضيه من موجبات[1] »

تقتضى سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالانفاق العام باحترام بعض المبادىء أو الضوابط حتى يجيىء هذا الانفاق محققا لآثاره المرجوة من اشباع الحاجات العامة . هذه الضوابط يمكن اجمالها فى ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة ، وأن يتم هذا من خلال الاقتصاد فى النفقات العامة والعمل على زيادة انتاجيتها من جهة أخرى . ويتم التأكد من توافر الضابطين السابقتين ، بواسطة أساليب الرقابة المختلفة وعن طريق اخضاع نشاط الدولة المالى فى هذا المجال لكافة الاجراءات والتدابير التشريعية السائدة .

أ) – ضابط المنفعة – تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع :

يعتبر اشتراط تحقق المنفعة القصوى فى النفقة العامة شرطا منطقيا ، اذ لا يمكن تبرير

هذه النفقة الا بمقدار المنافع التى تترتب عليها بالنسبة للمجتمع ، وبالتالى فانه اذا لم توجد منافع عامة تعود على المجتمع من اجراء النفقة فى مجال معين ، فان تدخل الدولة بالانفاق لا نجد مبررا له . والأخذ بهذا الضابط ليس بالأمر الجديد على الفكر الاقتصادى ، فهو من الأمور التى تمثل موضع اتفاق بين الكتاب التقليديين والكتاب المحدثين وذلك بالرغم من اختلاف النظرة الى الانفاق العام فى مفهوم كتاب كل من الفريقين[٢] ، وإن تطور مفهومه مع تطور النظرة الى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادى من الفكر التقليدى الى الفكر الحديث . لهذا فان تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعنى فى المقام الأول ألآ توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسى أو اجتماعى ، حيث يمارس عادة هذا النفوذ فى هيئة ما يسمى « بجماعات الضغوط » والتى لا يخفى ما يمكن أن تحدثه من آثار ضارة فى هذا المجال اذا عُلم مفهوم هذه الجماعات وأساليب ممارستها للضغوط المختلفة التى تمارسها فى المجتمع[٣] .

كما يعنى أيضا أن ينظر الى المرافق والمشروعات العامة الداخلة فى هيكل الاقتصاد العام نظرة اجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق ومشروع ، وكل وجه من أوجه الانفاق فى ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الانفاق الأخرى . ولقد اقتضى تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة الجماعية ، أن نشط الاقتصاديون وعلماء المالية العامة فى البحث عن المعايير التى يمكن ابتداء منها قياس تلك المنفعة .

ويمكن أن نميز فى الفكر الاقتصادى والمالى فى هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين ، وإن كانا متباينين ، وذلك دون الدخول فى تفاصيل مختلف الآراء الداخلة فى كل منهما ، أحدهما شخصى يعتمد على المنفعة الشخصية التى تعود على الأفراد ، والآخر موضوعى يعتد بالزيادة التى تحدث فى الدخل القومى .

فالاتجاه الشخصى يوضح وجهة نظره فى هذا الشأن باللجوء الى مقارنة الناتج الاجتماعى من الانفاق العام بالمنفعة التى كان من الممكن تحقيقها للأشخاص فى حالة الابقاء على قيمة الفرائض التى تفرضها الدولة عليهم فى أيديهم . ويعتبر دى فيتى دى ماركو « De Viti de Marco » وبيجو « A. C. Pigou » من أشهر ممثلى هذا الاتجاه . (وهو اتجاه يصدر فى نطاق التحليل الحدى التقليدى) . ففى رأى دى ماركو أننا نصل الى تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة ، اذا تساوت المنافع الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للأفراد بعد فرض الأعباء العامة . (وعلى الأخص القروض[٤]) . أما بيجو فانه يستند فى قياس أكبر منفعة متولدة عن الانفاق الى فكرتين

متكاملتين تحكم احداهما الحجم الكلى للنفقات العامة ، وتتمثل فى ضرورة أن تتساوى المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة العامة الحدية مع التضحية المترتبة على الاقتطاع الضريبى الحدى ، - حيث تحكم هذه المساواة الحجم الكلى للنفقات العامة ، وذلك لأنها تحكم توزيع الدخل القومى بين الدولة والأفراد - ، وتحكم ثانيتهما كيفية توزيع النفقات العامة بين مختلف أنواعها وذلك باشتراط تساوى المنفعة الحدية للانفاق فى مختلف الاستخدامات . (أى أن يستمر الانفاق فى جميع الأوجه حتى تتساوى المنفعة الحدية للانفاق فى مختلف الاستعمالات ، وحتى لا يكون هناك فائدة ترجى من وراء نقل وحدة نقدية من استعمال الى آخر) .

والاتجاه الموضوعى ، تتلخص فكرته لدى مشايعيه فى قياس المنفعة المترتبة على الانفاق العام بناء على الزيادة التى تحدث فى الدخل القومى نتيجة للقيام به ، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل القومى وتنخفض بانخفاضه . ويتطلب هذا الاتجاه أن نعتمد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التى تطرأ على الدخل ، وهو ما يعنى الاعتماد على ما يعرف « بالمضاعف المزدوج » والذى ينصرف الى تداخل المضاعف والمعجل فى هذا المجال[٥] .

ويؤخذ على هذين الاتجاهين (الشخصى والموضوعى) ، أن أولهما (الإتجاه الشخصى) يكتنف تطبيقه العديد من الصعوبات ، لعل أبرزها أنه لا يسمح فى كثير من الأحوال بتحديد الجزء الممكن اضافته الى الناتج الاجتماعى أو خصمه منه نتيجة للانفاق العام حتى يمكن تحديد منفعته (وهى تتحدد أساسا على ما سنرى من خلال التعرف على انتاجيته) فالتقدير يزداد صعوبة كلما حاولنا مقابلة النفقات العامة المنتجة انتاجا مباشرا بتلك التى يتم انتاجها بطريقة غير مباشرة ، حيث لا تظهر آثار الأخيرة الآ بعد مدة طويلة يستحيل معها التقدير السليم ، فضلا عن أن قياس الانتاجية يتطلب أن تكون السلع والخدمات المنتجة ملموسة يمكن تقديرها بالنقود . أما الاتجاه الثانى (الموضوعى) فانه وأن تميز بسهولة تطبيقه بالمقارنة مع الأول ، فانه لا يسلم من القصور ، نظرا لأنه يرتكز على معيار اقتصادى محض ومن ثم فانه لا يستطيع أن يغطى كل أنواع النفقات العامة وبالتالى فان فكرته تغفل الكثير من العناصر المكونة للمنفعة العامة .

وأيا كانت أوجه النقد التى يمكن أن ترد على الاتجاهات المشار اليها (أو غيرها) والتى بقيامها يتعذر الحديث عن معيار علمى منضبط لا تقبل مناقشته ، فانه ينبغى أن نقر هنا بأن هذه الاتجاهات لا تخلو وجهات النظر فيها من بعض التوجيهات المفيدة التى يستحب أن تسترشد الدولة بها فى اجراء انفاقها العام ان استطاعت الى ذلك سبيلا ، وان كان ينبغى علينا فى كل حال أن نسلم بصعوبة اخضاع المنفعة التى تعود على المجتمع لمقياس

موضوعى موحد (نظرا لتداخل العديد من الاعتبارات ، والتى لا تنحصر فى العوامل الاقتصادية وحدها ، بل وتحكمها الظروف السياسية والأحكام القيمية السائدة) ، مما يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة .

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع فى مجموعهم يتوقف على عاملين أساسيين : الأول ، مقدار الدخل النسبى ، أى نصيب كل فرد من الدخل القومى . والثانى ، طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد . ولما كانت زيادة رفاهية الشعب تتحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبى وقلّ التباين بين دخول الأفراد ، فانه ينبغى لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تتجه سياسة الدولة فى الحصول على مواردها العامة فى انفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد . وزيادة الدخل القومى تكون بالتوافر على تحسين الانتاج عن طريق زيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم العملية الانتاجية من جهة أخرى ، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية (ذوى الدخول العالية أو المرتفعة) الى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (محدودى الدخل) . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص (من الفئات المتجانسة) وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة فى الأوقات المختلفة حتى تحظى سائر جوانب الحياة الآدمية فى المجتمع بأكبر قدر ممكن من الاستقرار .

وبصفة عامة ،- وبغض النظر عن المعايير المتداولة فى قياس منفعة النفقات العامة ، شخصية أم موضوعية - فان الحكم على مدى توافر النفع العام فى النفقة العامة يمكن فى تصورنا اجراؤه بالاحتكام الى مجموعة من الاعتبارات ذات طبيعة عملية وواقعية أكثر منها نظرية . هذه الاعتبارات ترعى أساسا درجة التطور الاقتصادى والاجتماعى والسياسى التى يشهدها كل مجتمع ، من حيث التنمية أو التقدم ، والأسس الرئيسية التى تصدر عنها السياسة الاقتصادية والاجتماعية فيه (من خلال التقيد بنظام اقتصادى أو بآخر ، ومدى انتشار النفع العام - والذى يترجم ذيوعه مدى تحقق الاشباع العام - كما وكيفا فى سكان الدولة منظورا اليهم من خلال تكوينهم النوعى وتركيبهم الطبيقى أو الفئوى أو المهنى ، الخ ...) . والأمر بعد ليس بحاجة منا الا أن ندعمه ببعض الأمثلة التوضيحية للدلالة على ما سلف من اعتبارات وهو ما نتخير له من واقع الأوضاع القائمة فى الدول المتخلفة وهى تلك المناطق من العالم التى تهمنا بصفة خاصة . ولعل أكبر نافذة يمكن أن نشهد منها هذا الواقع ، ما نعايشه فى « مصر » . فمن المعلوم أن مصرنا المعاصرة تعتبر دولة لا تزال فى طور التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فاذا أضيف الى ذلك كثرة عدد السكان ، وانخفاض مستوى دخل السواد الأعظم وبالتالى تدهور المستوى المعيشى للكثرة الغالبة ، فان كل ما

سبق وصفا لهذه الحالة ، يعنى الكثير عند الحكم على تحقق النفع العام المتولد من استخدام السياسة الانفاقية فى بلادنا . فلو قررت السلطات العامة مثلا تخصيص جانب من النفقات العامة لاقامة مساكن فاخرة ، أو قدمت قروضا وتسهيلات ائتمانية للمواطنين بقصد تشجيعهم على تشييد المبانى الجديدة ، ولكن نظرا لانعدام الرقابة والاشراف على توظيفهم لهذه المبالغ المقترضة اتجه هؤلاء الى بناء وحدات سكنية لا تفى بحاجات الأغلبية من الاسكان الشعبى والمتوسط ، فانه يمكن الوصول دون ما عناء الى الحكم بتخلف النفع العام فى هذه الحالة . وهكذا فانه يمكن تعداد الأمثلة هنا ، ونترك للقارىء الفطن الوقوف على غيرها من الواقع الذى يعايشه تجنبا للاطالة .

وبوضع ما تقدم بيانه من اعتبارات فى الحسبان ، يتضح لنا كيف أن معرفة مبلغ النفقات العامة الذى ينفق على وجه معين لها هى الأخرى فائدتها حتى ولو كان من المتعذر قياس المنفعة التى تعود على المجتمع منها . وتتمثل هذه المنفعة فى افساح المجال أمام الرأى العام والسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية وهى بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين أوجه الانفاق المختلفة .

(ب) - ضابط الاقتصاد (تخليص النفقة من مظاهر التسيب المالى وتعظيم انتاجية الانفاق العام) :

يعد الاقتصاد فى الانفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السالف ذكره ، اذ من البديهى أن المنفعة الجماعية القصوى المترتبة على النفقة لا تتصور الا اذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة ، ولهذا فانه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة فى الدولة مراعاة الاقتصاد فى انفاقها . غير ان الاقتصاد فى الانفاق لا يعنى الحد من الانفاق والتقليل منه اذا قامت الدواعى الجدية التى تبرره . ولكنه يقصد به حسن التدبير ومجانبة الاسراف أو التبذير والسعى الى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة . فالتبذير أو الاسراف وهو ما يندرج تحت وصف « التسيب المالى » يؤدى حال وقوعه الى ضياع كميات مالية فى أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها فى غيرها من الأوجه المفيدة ، أو حتى تركها فى يد الأفراد لاستغلالها فى أوجه أكثر فائدة . وفضلا عن هذا فانه يضعف الثقة فى الادارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب فى نظر المكلفين بدفعها . ومظاهر « التسيب المالى » كما تظهر فى التبذير والاسراف متعددة وذائعة وعلى الأخص فى الدول المتخلفة بحيث تطول بنا الوقفة فى تعداد شواهدها ، ولهذا فان الحاجة تدعو الى ضبط النفقات العامة فى شتى قطاعات الاقتصاد القومى على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية ، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة الا اذا كانت ضرورية تماما ، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة .

ويتطلب تحقيق الاقتصاد فى الانفاق العام ، فضلا عن التوفير فى كمه ، العمل على زيادة انتاجيته . وأول ما يتبادر الى الأذهان فى هذا الشأن هو تعريف الانتـــاجية « La productivitè, productivity ». من الناحية الاقتصادية ، لنرى مدى امكانية انطباقه على النفقات العامة من الناحية المالية .

والواقع أن هذا التعريف ليس بالأمر السهل المنال فى علم الاقتصاد . ومع ذلك فانه يمكن تعريفها بصفة عامة واجمالية فى نطاقه ، بأنها مقدار الوفر فى عناصر الانتاج المستخدمة فى دورة انتاجية معينة ، حيث تزداد الانتاجية قوة كلما نقص حجم عناصر الانتاج المستخدمة لتحقيق غاية معينة ، كما انها يمكن أن تكون عبارة عن انتاج الوحدة من هذه العناصر ، وبالتالى فانه يمكن النظر اليها ، من ناحية انتاجية عنصر معين ومن ناحية الانتاجية الكلية لعناصر الانتاج مجتمعة[٦] . ففيما يتعلق بانتاجية عنصر معين ، فانها تعنى انتاج الوحدة من هذه العناصر أى نسبة الانتاج الكلى اليه وبهذا المعنى فإننا يمكننا أن نتحدث عن انتاجية رأس المال أو العمل أو المواد الأولية اذا ما نسبنا الانتاج الى واحد منها . وهذه النسبة قد تكون مباشرة وقد تكون غير مباشرة . فتكون مباشرة عند نسبة الانتاج الكلى الى عنصر الانتاج وتستخدم فى حالة قياس انتاجية العناصر الثابتة كالأرض الزراعية (انتاج الفدان أو الهكتار مثلا) ، أو رأس المال الثابت (كانتاج الآلة الواحدة من الآلات المستخدمة فى الانتاج) . وتكون غير مباشرة على أساس استخراج ما تستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الانتاج محل البحث . وتستخدم هذه النسبة فى المعتاد لمعرفة مقدار الوفر الذى تحقق من استخدام العناصر غير الثابتة أو المتغيرة كالعمل والمواد الأولية والقوى المحركة . فعلى سبيل المثال يمكن قياس انتاجية العمل فى مشروع معين بتحديد عدد ساعات العمل التى استغرقها انتاج الوحدة من هذا الانتاج .

أما الانتاجية الكلية ، فهى العلاقة بين حجم الانتاج والحجم الكلى لكل عناصر الانتاج المستخدمة فى الدورة الانتاجية ، وهذه الانتاجية الكلية يعبر عنها فى العادة تعبيرا رقميا ، وهذا ما يثير مشكلة الأثمان المستخدمة فى التقدير ، (سواء فى تقدير الانتاج أو عناصره) ، وتعبّر الزيادة فى هذه الانتاجية الكلية عن الوفورات فى عناصر الانتاج التى تحققت خلال الدورة الانتاجية محل القياس .

هذا عن تعريف الانتاجية على وجه العموم من الناحية الاقتصادية . أما انتاجية الانفاق العام فى نطاق علم المالية فانها تتخذ مظهرا خاصا مناسبا لطبيعة هذا الانفاق . فمن الوجهة المحاسبية تقاس هذه الانتاجية عن طريق مقارنة القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التى تقوم الدولة بانتاجها والقيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التى استهلكتها الدولة فى تحقيق هذا الانتاج . وبناء على ذلك ، فانه يمكن التفرقة بين مجمل الانتاجية

(القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات المنتجة) والانتاجية الصافية أو الحقيقية (القيمة الاجتماعية المتبقية بعد خصم قيمة السلع والخدمات المستخدمة فى الانتاج) . وعلى هذا يدخل الفائض الاجتماعى ، أى صافى الزيادة فى قيمة النشاط العام ضمن الناتج الاجتماعى ، وبالعكس ينقص العجز الاجتماعى (أى زيادة قيمة السلع والخدمات المستخدمة فى الانتاج) من الناتج الاجتماعى . الا أنه من الصعوبة بمكان التعبير عن نتيجة الانفاق العام محددا . فمن جهة نجد فرقا بين الأشخاص الذين يتعاملون مع الاقتصاد الخاص (المشروعات الخاصة) وأولئك الذين يتعاملون مع الاقتصاد العام من خلال الميزانية العامة . فالفئة الأولى من الأشخاص يتمتعون بالحرية (ولو على الأقل من الناحية النظرية) فى اتخاذ قراراتهم الفردية فيما يعرض عليهم من سلع وخدمات . ومن جهة أخرى نجد السلع والخدمات فى الاقتصاد الخاص يتحدد انتاجها حسب الطلب أى القوة الشرائية[٧] ، أما فى الانفاق العام فان انتاج السلع والخدمات اللازمة للاشباع العام يتبع الحاجات الاجتماعية العامة ويتحدد بحدودها . وبادخال الصعوبة المتقدمة فى الاعتبار ، فانه يمكن القول أن قياس الانتاجية بالوجه المتعارف عليه محاسبيا ، لا يتيسر الا فى نطاق قطاع الأعمال (وحدات القطاع العام بالمفهوم الاقتصادى) أى المؤسسات العامة ، ومشروعات الدولة التجارية والصناعية والمالية التى يمكن أن تقوم على أساس المحاسبة الخاصة (أى محاسبة المشروعات الخاصة) . أما الانفاق العام بالمعنى الضيق ، أى ما ينفق على الخدمات العامة التى تؤديها الدولة بحكم وظائفها التقليدية فى الاقتصاد العام فانه يصعب - ان لم يكن من المتعذر فى كثير من الحالات - تحديد انتاجيتها تحديدا دقيقا الا اذا وقعنا فى الخطأ واعتبرنا حجم الانفاق العام دليلا على هذه الانتاجية . ولكن مع هذا فإنه من الممكن التعرف على هذه الإنتاجية بطريق أو بآخر ويمكن اعطاء مثال لذلك بمحاولة معرفة انتاجية دار للاستشفاء (مصحة أو مستشفى عام) بنسبة عدد المرضى أو الناقهين الى ما تتكلفه هذه الدار . هذا المعيار وان أعطى فكرة أولية فى تحديد التكلفة فى حد ذاتها ، الا أنه لا يسمح بقياس درجة انتاجية الخدمة ، ولذا فانه يمكن التعمق أكثر بتعدى الجانب الكمى الى الجانب الكيفى ونأخذ نسبة المعافين أيضا كمعيار للخدمة . ولكن هذا المعيار وان عكس مقدار افادة المريض من الخدمة الصحية المقدمة له ، فقد لا يكون كافيا للتعبير عن هدف الصحة العامة مما يتطلب تعمقا أكبر لاختيار معيار أقوم . وهنا ليس هناك ما يمنع الدولة وهى بسبيل تقييم انتاجية نفقاتها العامة على وجه معين من أوجه النفقة ، أن تسترشد بمعيار أو آخر من المعايير المتداولة فى تفضيل المرافق والمشروعات العامة من ناتج الاقتصاد القومى مما تدخل دراسته فى مجال الدراسات الخاصة بالتخطيط الاقتصادى .

ولعل من أهم الوسائل التى يمكن أن يلجأ اليها المسئولون عن السياسة المالية فى الدولة

فى الاهتداء الى قياس انتاجية الانفاق العام وتطورها أن يحدد لكل بنود وفروع النفقات العامة الاستثمارية وغير الاستثمارية الواردة بالميزانية - وذلك بالمقابل للوحدات المكونه لهيكل الاقتصاد العام - ، معدلات أداء خاصة بكل منها ، وبذلك يسهل التعرف بواسطتها على ما اذا كان هذا الانفاق يجرى على النمط السليم المتفق مع الرشادة الاقتصادية من عدمه[٨] . ومن المنطقى فى هذا الصدد ، أن يخضع اختيار النفقات العامة الاستثمارية فى الاقتصاديات التى تأخذ بالتخطيط الشامل (بمفهوم التخطيط الاشتراكى ، أو تخطيط التنمية) لمعايير معينة ، وهى ما تعرف « بالأولويات » Priorities . ويتوقف اختيار هذه المعايير على طبيعة المشكلات التى يعانى منها الاقتصاد القومى ، وهو ما يعنى أنها تختلف من اقتصاد الى آخر ، (بل وبالنسبة للاقتصاد الواحد من مرحلة الى أخرى) ، وبالاضافة الى ذلك فان الأهمية التى تعطى لكل معيار من هذه المعايير لابد وأن تختلف تبعا لأهمية المشكلة التى يعالجها .

وتتلخص أهم المعايير المتداولة فى الدراسات المتعلقة بالتخطيط الاقتصادى والتى يعتمد عليها فى أوجه الانفاق الاستثمارى (أى فى اختيار المشروعات والوحدات الانتاجية المنتجة لسلع أو خدمات محققة لأكبر انتاجية أو نفع اجتماعى) فيما يلى : معدل ما يضيفه المشروع الى كل من الدخل القومى والطاقة الانتاجية والتشغيل ، ومعدل ما يحقق المشروع من ربح (أو فائض أو عائد) ، ومدى استخدام المشروع لعوامل الانتاجية المحلية ، وما يتطلبه من العملات الاجنبية ، وما يوفره منها ، والمدة اللازمة لتنفيذه ولبدء الانتاج فيه .

أما عن النفقات العامة غير الاستثمارية فانها تحدد فى ضوء الاهداف العامة التى تستهدفها الخطة . ومن أمثلة هذه الأهداف اقامة التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، إحداث التوازن بين الانتاج والاستهلاك . واعادة توزيع الدخول بطريقة تحد من التفاوت الحادث بينها ، ومكافحة التضخم أو البطالة .

ولا شك أن البحث فى الاعتبارات المتعلقة بضابط الاقتصاد فى النفقات العامة على التفصيل المتقدم ، يتعذر فصله عن اصلاح الادارة العامة والاقتصادية فى الدولة ، اذ أن ضياع كميات لا بأس بها من الاموال العامة يرجع الى عدم كفاية الاجهزة الداخلة فى الاقتصاد العام بوحداته الادارية والانتاجية . ولذا فان الاقدام على اجراء اصلاح هيكلى شامل لجميع هذه الوحدات يعاد به تنظيمها على أسس علمية (حيث تدعو الحاجة لذلك) ، فضلا عن الاهتمام بتحسين طريقة اتخاذ القرارات أمر له أهميته القصوى للقضاء على كل مظاهر « التسيب المالى » فى الدولة وتحصين أموالها ضد كل صنوف الضياع . وكذلك فان العمل على زيادة انتاجية النفقات العامة مع هذا الاصلاح ، يتطلب علاوة على ذلك تنسيق الهياكل التنظيمية للوحدات المشار اليها بطريقة تسمح بوحدة اتخاذ القرار

المالى بالنسبة لهدف محدد مما يمكن من حرية التصرف والاختيار بين الحلول البديلة ، بدلا من الخضوع للمعوقات « البيروقراطية » ، وبتنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الاختيار ، بحيث تصل الدولة من خلال الاصلاحات السابقة الى التصرف فى مواردها المالية المحدودة على نحو يتفق والصالح العام .

(جـ) - ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد فى الانفاق العام (تقنين النشاط المالى الانفاقى للدولة واحكام الرقابة على النفقات العامة) :

حتى يمكن التحقق من توافر المنفعة والاقتصاد واستمرار توافرهما بالنسبة للنفقة العامة ، فانه يمكن التوصل الى ذلك من خلال تقنين « Codification » كل ما يتعلق بالنشاط المالى للدولة والذى يتمثل فى احترامها لكافة الاجراءات القانونية التى تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند اجراء الانفاق العام ، وبواسطة مختلف أساليب الرقابة وصورها المتعارف عليها فى هذا المجال .

ففيما يتعلق **بتقنين القواعد الاجرائية** للانفاق العام ، فان القوانين المالية فى الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو اجراءها ، فتحدد السلطة التى تأذن بالانفاق وتوضح خطوات الصرف والاجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدى النفقة العامة فى موضعها ويترتب عليها فعلا النفع العام الذى تستهدفه (سداد الحاجات العامة) . وعلى ذلك ، فان تقنين النشاط المالى الانفاقى للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لاجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين فى الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الاخرى .

أما عن الرقابة على الإنفاق العام فإنها تأخذ فى المعتاد أشكالا ثلاثة : (أ) - رقابة ادارية ، وتتولاها عادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها الحسابين العاملين فى مختلف الوزارات والهيئات والمشروعات العامة ، ومهمتهم الاساسية هى عدم السماح بصرف أى مبلغ الا اذا كان فى وجه وارد فى الميزانية العامة وفى حدود الاعتماد المقرر له ، وهذه رقابة تعتبر سابقة على الانفاق . (ب) - ورقابة محاسبية مستقلة ، ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الانفاق قد تمت على الوجه القانونى وفى حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية . وقد تكون الرقابة المحاسبية المستقلة سابقة للصرف أو لاحقة عليه . (ومن أمثلة الرقابة السابقة نظام المراقب المحاسب العام فى انجلترا ، ومن أمثلة الرقابة اللاحقة ما هو متبع فى فرنسا من مباشرة محكمة المحاسبة « Cours des comptes » لهذه المهمة والجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر) . (جـ) - ورقابة برلمانية ، وتقوم بها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق

البرلمانى وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها[٩] . وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند إعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامى ، هذا بالاضافة الى أن هذه السلطة تختص باصدار القوانين والقرارات الخاصة بالنفقات العامة باعتبارها جزءا من ميزانية الدولة .

وفوق كل ما سلف من ضمانات ، فان الضمانة الكبرى لترشيد انفاق الدولة اقتصاديا واجتماعيا وتوجيهه لسد الحاجات العامه ، تتوقف أولا وأخيرا على مدى ممارسة المواطنين لحق المواطنة الفعلية بالنسبة للمراحل المختلفة التى تقوم فيها الدولة بنشاط مالى بقصد تحقيق الاشباع العام . ولا يخفى علينا هنا ما يمكن أن تقوم به أجهزة الاعلام المتعددة - الملتزمة بالواقع وبما ينبغى أن يُحمل عليه صلاحه ، وليست الملزمة بوجهة نظر تحكمية معينة - من توعية المواطنين وتبصيرهم بحقائق الأمور فى هذا المجال ، ومن تسهيل نفاذ هؤلاء من خلالها للتعبير عن مواقفهم وآرائهم البناءة .

المبحـــث الثـــانى

حدود الانفاق العام

(العوامل المحدودة لحجم النفقات العامة[١٠])

لا تعدو النفقات العامة أن تكون فى جوهرها سوى مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومى لتقوم هى بإنفاقها إشباعا للحاجات العامة . هنا يثور التساؤل عما اذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومى لا يصح للدولة تجاوزها وهى بصدد تحديد النفقات العامة ، وهو الأمر الذى يمكن أن يضع حدودا لهذه النفقات لا يمكن تعديلها ، أو حجما لا يجوز أن تزيد عليه . وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبا معينة من الدخل القومى (تتراوح ما بين ٥٪ و ٢٥٪) رأوا أنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب . الا أنه يأخذ على هذا المنطق جمود النسبة التى يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التى تميز الاقتصاد القومى لدولة معينة عن غيره من الاقتصاديات والتى تختلف من فترة الى أخرى فى نفس الدولة . والواقع أن تحديد حجم الانفاق العام أو حدوده فى مكان وزمان معينين انما يتوقف على مجموعة من العوامل ، لعل أهمها ما اتصل بنوعية المذهبيات التى تصدر عنها النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادى القائم ، وبمستوى النشاط الاقتصادى السائد من ناحية التقلبات الاقتصادية المختلفة التى يشهدها الوضع الاقتصادى فى الدولة من حيث الرخاء أو الكساد ، وأخيرا ، بالنظر الى المقدرة المالية القومية .

(أ) — العوامل المذهبية المؤثرة فى النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادى القائم :
(أثر هذه العوامل وتلك الطبيعة يعكسه تطور دور الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية) :

يخضع تحديد ما يعتبر حاجة عامة ، ومن ثم تقوم الدولة باشباعها عن طريق الانفاق العام لحد كبير للعوامل المذهبية التى تسود النظم لاقتصادية السائدة فى الدولة : فردية « Individualiste » أو تدخلية « Interventionniste » أو جماعية « Collectiviste » وهو ما يتحدد فى علم المالية العامة وفقا لمجموعة من الاعتبارات يغلب عليها الطابع السياسى .

١ — ففى **ظل المذهبية الفردية** ، حيث الفلسفة الذائعة هى ترك الافراد أحرارا فى اقامة وتنظيم علاقات الانتاج فيما بينهم باعتبار هذه الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، يقتصر دور الدولة على القيام بمهام « الدولة الحارسة » . وفى اطار هذه الدولة كان حجم النفقات العامة يتحدد بالنسبة الى الدخل القومى بالقدر الضرورى للقيام بالوظائف التقليدية مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومى من ناحية ، وأن تقل أنواعها من ناحية أخرى .

٢ — أما فى **تطبيق المذهبية التدخلية** فى اطار النظام الرأسمالى ، أى الدولة المتدخلة والموجهة للاقتصاد القومى[١١] ، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذى قبل . فبالاضافة الى وظائف الدولة التقليدية فانها تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل فى استغلالها بعض المشروعات الانتاجية ، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومى وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخول المنخفضة وغير ذلك من الاجراءات التى تهدف الى تخفيف الفوارق بين الطبقات . ولعل فى القاء نظرة سريعة على الازدياد المستمر فى نسبة النفقات العامة فى دولة كالمملكة المتحدة (انجلترا) مهد الثورة الصناعية ما يؤكد ما سبق . فقد كانت نسبة النفقات العامة للسلطة المركزية والهيئات المحلية الى الدخل القومى الصافى فيما بين عامى ١٨٨٠ — ١٨٩٠ تتراوح بين ١٠٪ و ١١٪ ، ثم ارتفعت فى العقد الأول من القرن الحالى الى ما بين ١٤٪ و ١٥٪ ، ولم تكن تتجاوز ١٥٪ حتى عام ١٩١٣ ، ثم ارتفعت هذه النسبة فيما بين الحربين العالميتين الاولى والثانية الى ٣٠٪ ، ثم أصبحت بعد الحرب العالمية الثانية لا تقل عن ٤٠٪ ، وهى نسبة آخذة فى التزايد بتطور دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى[١٢] . وواضح مما تقدم أنه فى كنف المذهبية التدخلية بالمعنى المشار اليه ، أن الحاجة الى الانفاق العام لا تكف عن التزايد لمواجهة النمو المستمر فى دور الدولة ، الأمر الذى يترتب عليه أن يزداد حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومى

من جهة ، وأن يزداد تنوعها من جهة أخرى .

٣ - وأخيرا ، فانه فى نطاق المذهبية الجماعية ، أو الدولة المنتجة ، (حيث الفلسفة السائدة هى تملك الجماعة لأدوات الانتاج وتولى الدولة نيابة عنها القيام بكافة أوجه النشاط الانتاجى بالاضافة الى القيام بوظائف الدولة التقليدية) ، فإن دور النفقات العامة تزداد أهميته الى أقصى حد ، وذلك لأن قيام الدولة الجماعية بعمليات الانتاج والتوزيع كلها (أو معظمها) يستتبع اعتبار كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الانتاجية نفقات عامة . هذا بالاضافة الى النفقات الاجتماعية التى تستهدف بها الدولة توفير بعض الحاجات الاساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية . ولعل فى تطور نفقات الدولة فى تجربة الاتحاد السوفيتى كأول دولة تنتقل فيها « المبادىء الاشتراكية » من التنظير الى التطبيق خير ما يبرهن على صحة ما تقدم . ففى سنوات الخطة الخمسية الثانية (١٩٣٣ - ١٩٣٧) ازدادت جميع نفقات الميزانية لتمويل الاقتصاد القومى بالمقارنة مع الخطة الخمسية الاولى السابقة عليها الى ما يزيد على الثلاثة أضعاف ، وازداد تمويل الأوجه الاجتماعية والثقافية الى ما يجاوز أربع مرات ، وبلغة رقمية أكثر تحديدا ، فقد أنفق من ميزانية الدولة فى عام ١٩٦١ على الاقتصاد القومى ٢ و ٣٢ مليار روبل (بالروبلات الجديدة) مقابل ٨ و ٥ مليارات روبل فى عام ١٩٤٠ ، أى ما يجاوز أكثر من خمسة أضعاف (حوالى ٦و ٥) ، وعلى النواحى الاجتماعية والثقافية انفق من موارد الميزانية فى عام ١٩٦١ : ٢ و ٢٧ مليار روبل ، اكثر مما أنفق فى عام ١٩٤٠ بست مرات (٦ و ٦)[١٣] .

ولا شك أنه مع هذا الوضع ، لابد وأن يزداد حجم النفقات العامة فى الدول التى تصدر نظمها الاقتصادية عن الالتزام بالمذهبية الجماعية ، وترتفع نسبتها الى الدخل القومى ذاته . (دون أن يبلغ الأمر بطبيعة الحال حد التطابق فى المرحلة الراهنة من تطور المجتمعات الاشتراكية نظرا لعدم بلوغها بعد المرحلة العليا فى التطور الاشتراكى : الشيوعية) .

وبالاضافة الى العوامل المذهبية المتقدمة والتى يبدو من خلالها مدى تأثر الانفاق العام من خلال ما تقوم به الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية فى ظل نظام اقتصادى وسياسى معين ، فان حجم النفقات العامة يتأثر أيضا تبعاً لطبيعة البنيان الاقتصادى ، أى تبعا لدرجة التقدم والتخلف ، فيزداد عادة فى الدول المتقدمة بالمقارنة بالدول المتخلفة ، وذلك نظرا لاتساع نطاق الدولة ونطاق الخدمات والدخل القومى بمقارنة كل منهما بالأخرى . ويكفى للدلالة على ذلك ، أن نعرض هنا فى ايجاز لنسبة نفقات الدولة الى الدخل القومى

فى بعض الدول المتقدمة بالمقارنة بنفس النسبة لدول أخرى متخلفة . ففى عام ١٩٥٥ على سبيل المثال ، بلغت هذه النسبة فى دولتين كفرنسا وايطاليا ٨و٢٧٪ و ٤و٢٣٪ على التوالى جدها لا تتعدى نسبة ال ٩و١٤٪ فى تركيا ، و ٦و٧٪ فى المكسيك[١٤] . فهذه النسب (وغيرها كثير) لا يحتاج الأمر معها الى الاطالة فيما يحدثه التقدم والتخلف من آثار فى هذا المجال .

(ب) - العوامل الاقتصادية الخاصة بمستوى النشاط الاقتصادى العام فى الدولة (تأثير التقلبات الاقتصادية على النفقات العامة) :

يمكننا الوقوف على أثر العوامل الاقتصادية المتعلقة بمستوى النشاط الاقتصادى للدولة بالنسبة لحجم الانفاق العام اذا نحن أدركنا العلاقة بين النفقات العامة التى تقوم بها الدولة والمستوى العام للأثمان ، ومدى تأثر كل منهما بمستوى الطلب الفعلى . Demande effective, Effected demand . فالانفاق العام قد أصبح الآن من أهم الوسائل التى تستخدم فى احداث التوازن الاقتصادى والاجتماعى وفى التأثير على حجم الطلب الكلى الفعلى وبالتالى على مستوى الاقتصاد العام فى جملته . وعلى ذلك يمكن أن يتحدد حجم الانفاق العام بالقدر الذى يحقق الاستقرار الاقتصادى القائم على توازن الانتاج مع الطلب الفعلى ، (الاستهلاكى والاستثمارى) . واذا كان حجم الانفاق العام يتحدد بمستوى النشاط المشار اليه ، كما وأن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير فى هذا النشاط ، فانه ينبغى علينا ألا ننسى أن الانفاق العام لا يتم فى دائرة مغلقة ، بل هو جزء من الانفاق القومى وبالتالى فانه يتأثر بما يتأثر به هذا الاخير من آثار خاصة بالتقلبات الاقتصادية ، وان كانت قوة هذه الآثار تختلف قوة وضعفا تبعا لحساسية كل نوع من أنواع الانفاق .

ويأخذ ما تقدم فى الحسبان ، فانه يتعين علينا أن نتأمل قليلا فى نتائج التقلبات الاقتصادية (من خلال تعاقب فترات الرخاء والكساد فيما يسمى « بالدورات الاقتصادية[١] » « Cycles economiques, Economic Cyles » بالنسبة لمستوى الانفاق العام فى مجموعه (أى حجمه الكلى) ، وفى مكونات هذا الانفاق بحسب الانواع الرئيسية التى تشكل نفقات الدولة العامة .

١ - ففيما يتعلق بتأثير **التقلبات الاقتصادية** فى حجم الانفاق العام الكلى أو مستواه ، فانه لا محل هنا للافاضة فى طبيعة الدورات الاقتصادية وكيفية حدوث الأزمات المختلفة ، إذ ما يهمنا من هذا الموضوع هو تدخل الدولة عن طريق الانفاق العام لمقاومة عدم توازن النشاط الاقتصادى واعادة الاستقرار اليه . وقد سبق أن رأينا عند دراسة دور المالية العامة والسياسة المالية فى التكوينات الاجتماعية المختلفة فى الباب الاول من هذه الدراسة ، أن الظروف الاقتصادية التى يمر بها الاقتصاد القومى تؤثر فى حجم النفقات العامة . ويتمثل

هذا فى فترات الرخاء والكساد التى تعاقبت على إقتصاديات الدول الرأسمالية . ففى هذه الدول وتحت تأثير الأفكار الكينزية[١٥] - نجد أن سياسة الانفاق العام تتجه نحو زيادة النفقات العامة فى أوقات الكساد لاحداث زيادة فى الطلب الكلى الفعلى والوصول بالاقتصاد القومى الى مستوى العمالة الكاملة ، ويحدث العكس فى أوقات الرخاء لتجنب الارتفاع التضخمى وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومى الى حالة العمالة الكاملة .

أما فى الدول التى لا تزال فى مراحل التنمية الاقتصادية (الدول المتخلفة) ، فان عدم مرونة جهازها الانتاجى والتى ترجع أساسا الى عدم استجابة بعض عوامل الانتاج للزيادة فى الطلب - وذلك نظرا لعدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة ، أو عدم كفايتها ، ولوجود نقص فى عوامل الانتاج من عمل فنى ورؤوس أموال مما يجعل عرضها غير مرن ، ويحيل بعض قطاعات الاقتصاد القومى الحيوية الى أوضاع تمثل نقط اختناق تشبه عنق الزجاجة « Goulots d'ètranglement » تحد من نمو الانتاج - تدعو الى الاحتياط عند اتباع سياسات الانفاق العام فى مراحل الركود ، وحالات التضخم . ففى مرحلة الانكماش (الركود) ، يزيد حجم الانفاق العام لرفع حجم الطلب الكلى الفعلى الى مستوى التوازن مع العرض ، لتجنب حدوث الآثار التضخمية التى تحدث اذا ما استمرت زيادة الانفاق العام وتجاوزت مستوى التوازن بين الطلب والعرض . اما عندما يحدث التضخم ، فان الانفاق العام يقل لينخفض حجم الطلب الكلى الفعلى الى مستوى التوازن مع العرض حتى لا يحدث ارتفاع فى مستوى الاسعار أو انخفاض فى قيمة النقود مما يعرض اقتصاديات هذه الدول للخطر .

وهكذا فان الانفاق العام يستهدف فى الدول المتقدمة والمتخلفة تطبيق سياسة مالية واقتصادية معينة ، ويحدث أثره من خلال التأثير على حجم الطلب والوصول به الى مستوى التوازن ، وهو التشغيل الكامل فى الدول المتقدمة ، والمستوى الذى يكفل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المناسبة لحالة الاقتصاد القومى ، وضرورة تهيئة العوامل اللازمة لاستقراره فى الدول المتخلفة .

وأخيرا ، فانه تجدر الاشارة هنا الى ان التقلبات الاقتصادية تعتبر فى الواقع من أهم العوامل المحددة للانفاق العام لا لحجمه فقط ، بل ولنوعه أيضا . فقد يكون لنوع معين من الانفاق آثار حسنة على مستوى النشاط الاقتصادى ، وقد يكون مرتفع الانتاجية ولكن حالة هذا النشاط لا تسمح بالتمادى فيه وبالتالى تضطر الدولة الى الحد منه[١٦] .

٢ - **أما عن مدى حساسية كل نوع من أنواع النفقات العامة** بما يطرأ على النشاط الاقتصادى العام من تقلبات ، فاننا نمر هنا سريعا على أهم أوجه هذه النفقات لنقف على

مدى تأثرها بهذه التقلبات .

فاذا بدأنا « **بالانفاق الجارى على الادارة العامة** » ، فانه من الملاحظ انه يبدى حساسية كبيرة تجاه التقلبات الاقتصادية اذ يتبع هذا الانفاق حركة منحنى النشاط الاقتصادى صعودا وهبوطا(١٧) ، وان كانت حساسيته فى حالة الصعود (الرخاء) أكثر منها فى حالة الهبوط (الكساد) .

ففى حالة الهبوط عادة ما تكون الحركة النزولية لمنحنى هذا الانفاق أقل قوة من منحنى النشاط الاقتصادى ، ويرجع ذلك فى الواقع الى عدم مرونة بعض بنود النفقات التى يحتوى عليها هذا الانفاق(١٨) . أما فى حالة الصعود فيقل الفرق بين معدل الصعود فى النشاط الاقتصادى ومعدل زيادة الانفاق العام ، ويفسر هذا بأن الاتجاه الغالب للانفاق هو التزايد مع الزمن ، حيث يبدو هذا التزايد بوضوح فى حالة الرخاء .

وما يقال عن الانفاق الجارى للادارة يمكن أن نجرى تحليلا مقابلا له بالنسبة « **للانفاق العسكرى** » .فهذا الانفاق يتبع منحناه فى مساره منحنى حركة النشاط الاقتصادى ، وان كان يلاحظ أيضا أنه فى حالة الرخاء يقل تصاعد النفقات العسكرية ، فى الظروف العادية ، ولكن اذا طرأت ظروف سياسية اضطرت الدولة معها الى زيادة هذه النفقات ، فان الانفاق الراهن ينفصل عن حركة النشاط الاقتصادى انفصالا تاما . (أى يكف عن أن يتأثر فى تحركه بما ينتاب النشاط الاقتصادى فى الدولة من تقلبات تتراوح بين الرخاء والكساد ، وذلك بسبب دواعى الدفاع والأمن القوميين اللذين يتقرران عند الضرورة بغض النظر عن الحسابات الاقتصادية .

أما « **الانفاق الاجتماعى** » (كالمساعدات الاجتماعية المختلفة واعانات البطالة) ، فانه يتميز بحساسية للتأثر بما يشهده النشاط الاقتصادى من تقلبات اقتصادية ، ولكن حركته تأخذ فى المألوف وضعا مخالفا للحالة التى يكون عليها هذا النشاط ، بمعنى أنه يزيد فى فترات الكساد ويقل فى أوقات الرخاء . (مع ملاحظة ان زيادة هذا الانفاق يكون بمعدل أكبر من معدل انكماش النشاط الاقتصادى تعويضا للآثار الناجمة عن هذه الحالة) .

وأخيرا نجد « **الانفاق الاقتصادى** » (أو الانتاجى) الذى يمثل أهم النفقات العامة فى الوقت الحالى (ان لم يكن أكبرها حجما بالنظر لتزايد دور الدولة الاقتصادى فى مجالات الانتاج وعلى الأخص فى الدول الاشتراكية) - لا تظهر أنواعه المختلفة درجة واحدة من التأثر أو الحساسية بالمقابل لتقلبات النشاط الاقتصادى . وبصفة عامة فان حساسية ما يشتمل عليه هذا الانفاق من أنواع تتوقف على سياسة الدولة ومدى تدخلها المباشر (أو غير المباشر) فى الشئون الاقتصادية . فاذا كانت الدولة لا تتدخل فى هذه الشئون ، وبالتالى تتخذ موقفا سالبا بالنسبة لما ينتاب الاقتصاد القومى من تقلبات ، فان

منحنى الانفاق الاقتصادى يتبع فى حركته منحنى النشاط الاقتصادى ، وان كان ذلك يتم عادة بمعدل أقل . أما اذا حاولت الدولة أن تتدخل لتتغلب على آثار هذه التقلبات ، بأن تقوم بنفسها بعبء الاستثمارات العامة الطويلة المدى ، ففى هذه الحالة تصبح حركة منحنى هذا الانفاق عكسية لحركة النشاط الاقتصادى ، كما هو الحال فى الانفاق الاجتماعى .

وبفراغنا من استعراض الأنواع المتقدمة للنفقات العامة بحثا عن درجة تأثرها (أو حساسيتها) بما يتعرض له مستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة من تقلبات فانه يمكن ابتداء من معرفة الحساسية الخاصة بكل نوع ، أن يتسنى تداركه بما هو مناسب من علاج ، وهو ما يساعد كثيرا فى تهيئة الأوضاع المواتية للاستقرار الاقتصادى .

(ج) - العوامل المالية (حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومى - المقدرة التكليفية والمقدرة الاقراضية) :

يتحدد حجم النفقات العامة فى الدولة بناء على مدى قدرتها المالية فى الحصول على الايرادات التى تكفل تغطية هذه النفقات . واذا كانت الدولة تتمتع عادة فى تدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد فى تهيئة ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة فانه يجب ألا يفهم من ذلك ان الدولة فى استطاعتها أن تغالى فى تقدير الانفاق العام اعتمادا على سلطاتها العامة من خلال ما تستطيع أن تمارسه من سلطات الجبر فى الحصول على الايرادات . فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية . هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومى « La capacitè Financière du revenu National » والتى تتمثل فى مقدرته على تحمل العبء المالى الذى يستلزمه نشاط الدولة . وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومى لأن يستقطع منه جزء كايرادات عامة ، الأمر الذى يضع فى النهاية حدا على الانفاق العام[١٩] .

ولما كانت الايرادات العامة تستمد فى جانب كبير منها فى الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة ، فان المقدرة المالية للدخل القومى تتحلل فى النهاية الى ضرورة البحث هنا فى مقدرتين أساسيتين ، الأولى مقدرته على تحمل العبء الضريبى ، أو ما يطلق عليه « المقدرة التكليفية » والثانية مقدرته على اقراض الدولة ممثلة فى مرافقها ومشروعاتها العامة ، أو ما يسمى « بالمقدرة الاقراضية » . وفيما يلى ، فاننا نخص كل من المقدرتين على التوالى بشىء من البيان لنقف على محدداتهما والعوامل المؤثرة فيهما ، وهو الأمر الذى نفيد منه فى الوقوف على حدود المقدرة المالية للدخل القومى والتى تعبر عن الطاقة المالية القومية .

المقـــدرة التكليفيـــة

فيما يتعلق **بالمقدرة التكليفية La capacitè contributive** فانها تتمثل في قدرة الدخل القومي على تمويل تيارات الايرادات العامة عن طريق الضرائب . وهنا يثور التساؤل عن الحد الذي تستطيع الدولة أن تصل اليه بالاستقطاع الضريبي في هذا الصدد . ويقتضي الاجابة عن ذلك أن نبحث عنها على مستويين مختلفين من التحليل ، الأول على مستوى التحليل الجمعي « Macro-Analysis » حيث يحددَ تكوين الدخل القومي المقدرة التكليفية القومية ، والثاني على مستوى التحليل الوحدي « Micro-Analysis » حيث المقدرة التكليفية الفردية تعتبر مشروطة بتوزيع الدخل القومي .

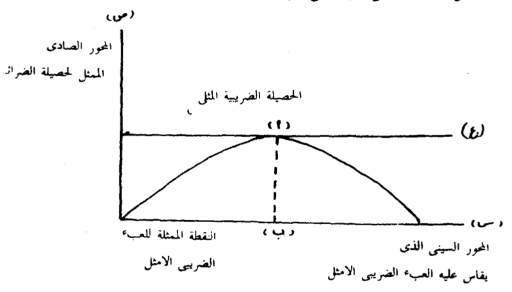
أولا – المقدرة التكليفية على المستوى القومي :

ويقصد بالمقدرة القومية على المستوى الجمعي قدرة مجموع المواطنين على المساهمة الضريبية ، أي الوصول الى أقصى حصيلة ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي دون أن تستنفذ منه الضرائب المطبقة شيئا ، وبمعنى آخر الوصول الى العبء الضريبي الأمثل[٢٠] .

ويمكن تعريف هذا العبء بصفة عامة ، بأنه ذلك الحد الذي يبلغ في وجوده انتاج القطاعين العام والخاص من الاقتصاد القومي أعلى مستوياته . وعليه فاننا لا نكون قد وصلنا بالضريبة الى عبئها الأمثل طالما أن زيادة العبء الضريبي الموجود – مع افتراض بقاء الأحوال الأخرى على حالها ، أي بفرض أن كل شيء مستقر نسبيا – يؤدي الى زيادة في الانتاج القومي ، وبالعكس نكون قد تعدينا هذا العبء الامثل ، اذا نتج عن زيادة العبء الضريبي نقص في الناتج القومي .

وقد أجهد علماء المالية العامة قرائحهم في تعداد المعايير الخاصة بتحديد العبء بين أيدينا . فمنهم من ذهب الى المناداة بأن العبء الضريبي الأمثل هو الذي يمكن في وجوده الحصول على أكبر قيمة ممكنة للأموال المنتجة ، بمعنى ان الدولة اذا ما استخدمت ما اقتطعته من الدخل باسم ضريبة استخداما يقل عما كان الأفراد يؤدونه لو بقي هذا الجزء المقتطع لديهم ، فانها تنقص من قيمتها وبالتالي تبتعد عن العبء الأمثل للضريبة . ومنهم من حبذ اتخاذ تغير الدخل مؤشرا للعبء الضريبي الأمثل ، وذلك على أساس ان العبء الضريبي الأمثل هو العبء الذي يبلغ الدخل القومي في وجوده أعلى مستوياته . الا ان هذين المعيارين يؤخذ عليهما أنهما لا يسلمان من التداخل والتشابك ، فضلا عن ادخالهما اعتبارات أخرى مع واقعة التحصيل الضريبي ، أهمها طريقة استخدام الدولة للحصيلة الضريبية وميكانيكية الجهاز الاقتصادي كله ، الأمر الذي يبعدهما عن عنصر التحديد الواجب توافره حتى يمكن الأخذ به . ولعل أكثر هذه المعايير سهولة وتحديدا – وان كان

لا يرتفع عن النقد بطبيعة الحال - هو الذى يتخذ الحصيلة الضريبية كمقياس للعبء الضريبى الأمثل . ومنطق هذا المعيار يتلخص فى زيادة العبء الضريبى الموجود ، بزيادة أسعار الضرائب المطبقة أو بادخال ضرائب جديدة حيث يترتب على هذه الزيادة زيادة الحصيلة الكلية للضرائب بنسبة أكبر أو بنفس النسبة التى زادت بها الضرائب فان هذا يدل على أن وعاء الضريبة مستمرا فى الزيادة ، أو على الأقل فى حالة ثبات . أما اذا ترجمت زيادة العبء الضريبى بزيادة فى الحصيلة الضريبية بنسبة أقل ، أو بنقص فى الحصيلة فهذا يعنى ان وعاء الضريبة آخذ فى النقصان ، ومن ثم فاننا نكون قد بعدنا عن العبء الضريبى الأمثل . وهكذا فالعبء الضريبى فى مفهوم هذا المعيار الأخير هو العبء الذى يحقق أكبر حصيلة ضريبية ممكنة . ويمكن أن يزداد أمامنا هذا الأمر وضوحا ، بتتبع تمثيله بيانا من خلال الشكل التوضيحى المرافق :



بيان العبء الضريبى الأمثل وعلاقته بالمقدرة التكليفية للدخل القومى (البحث عن الحصيلة الضريبية المثلى)

ففى هذا الشكل نجد المنحنى (ع) يمثل تطور الحصيلة الضريبية فى ظل زيادة مستمرة وبمعدل واحد للعبء الضريبى فتأخذ فى الارتفاع الى النقطة (أ) التى عندها تبدأ فى النقص (بالانحدار الى أسفل فى اتجاه اليمين[21]) . والنقطة (ب) تمثل العبء الضريبى الأمثل على المحور السينى ، أما النقطة (أ) فانها تمثل الحصيلة الضريبية المثلى ، أى المقدرة التكليفية للدخل القومى . الآن ان شكل المنحنى (ع) ومستوى (أ) وبالتالى مركز النقطة (ب) يتغير ارتفاعا وانخفاضا تبعا لما سبق ان أشرنا اليه من ضرورة أخذ مدى ارتباط النظام الضريبى المطبق بالهيكل الاقتصادى للاقتصاد القومى كما يبدو من خلال

النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى المطبق فى كل دولة من الدول . فقد يعطى نظام ضريبيا معينا ، فى ظل هيكل اقتصادى محدد بنظام اقتصادى واجتماعى معين حصيلة مثلى عند نقطة ما محددة على مستوى موضح على المنحنى (ع) ، ولكنه اذا ما طبق نفس النظام الضريبى فى اقتصاد آخر ، فانه قد يعطى حصيلة مثلى أخرى تختلف تمام الاختلاف عن الحصيلة الأولى ، وما ذلك الا لعلاقة التبعية المتبادلة والمعروفة بين المتغيرين موضع الاهتمام ، النظامين الضريبى والاقتصادى .

وبفراغنا من الوقوف على مفهوم المقدرة التكليفية القومية من خلال تعرفنا على فكرة العبء الضريبى الأمثل ، يبقى لنا حتى تكتمل لنا الاحاطة السوية بهذه المقدرة أن نأتى هنا فى إيجاز على العوامل الأخرى المحددة لها .

١ – **وأول ما يثور من هذه العوامل هى العوامل الاقتصادية** . وتتأثر المقدرة الحالية بهذه العوامل من أربع نواح رئيسية تتمثل فى نوعية النشاط السائد فى هيكل الاقتصاد القومى ونمط توزيع الدخل القومى فيه ، وطبيعة الظاهرة النقدية السائدة فيه ، ودرجة انتاجية الانفاق العام نفسه . فاذا كان هيكل الاقتصاد القومى يغلب عليه النشاط الصناعى (وهو ما يمكن قياسه بالجزء من السكان المشتغلين بالصناعة أو بمساهمة الانتاج الصناعى فى الدخل القومى) ، كانت المقدرة التكليفية للدخل القومى أكبر منها فى الحالة التى يغلب فيها النشاط الزراعى على الهيكل الاقتصادى ، وذلك لأن سيولة الدخول تكون أكبر كما أن تداولها يكون أسرع فى الاقتصاديات الصناعية من الاقتصاديات الزراعية ، بالنظر الى أنه يغلب على هيكل هذه الأخيرة ما يسمى « بالاستهلاك الذاتى[٢٢] » Auto-consommation, Auto-consumption والذى يكون كبيرا اذا كان الانتاج الزراعى يتم بقصد الاشباع المباشر لحاجات المنتجين وليس بقصد المبادلة ، الأمر ينجم عنه أن جزءا كبيرا من هذا الاستهلاك يخرج من الانتاج ، كان يمكن أن تصل اليه الضرائب ، وهو ما يقلل من المقدرة التكليفية عن طريق انقاص المادة التى تصلح لأن تكون وعاء تفرض عليه هذه الضرائب . ومن ناحية نمط توزيع الدخل القومى ، (أو كيفية توزيعه بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة) ، فانه يلعب هو الآخر دورا بارزا فى تحديد المقدرة التكليفية . فمن المعلوم أن حصيلة ضريبة نسبية تصيب عددا كبيرا من الدخول المتوسطة قد تكون أكبر من حصيلة ضريبة تصاعدية تنال بشدة عددا من أصحاب الدخول الكبيرة ، وتعفى عددا أكبر من ذوى الدخول الصغيرة . فالتخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية ، أى تحقيق درجة أكبر من تكافؤ الفرص فى توزيع الدخل ، يزيد اذن من المقدرة التكليفية . أما من ناحية طبيعة الظاهرة النقدية السائدة فى هيكل الاقتصاد القومى ، فانها لها هى الأخرى انعكاساتها على المقدرة محل البحث . فمن الملاحظ أن

التضخم Inflation يزيد من جهة المقدار الاسمى للحصيلة الضريبيه ، وينقص من جهة أخرى من القيمة الحقيقية لهذه الحصيلة ، وبالتالى فانه ينال من المقدرة التكليفية لحقيقيه للدخل القومى نظرا للافقار الحقيقى الذى ينجم عنه اذ تنقص القوة الشرائية للنقود الأمر الذى يعنى نقصا فى كمية السلع والخدمات التى يمكن الحصول عليها بقدر معين من الانفاق النقدى . والعكس يقال بالنسبة لحالة الانكماش اذا لم يصطحب بتخفيض سعر الضريبة ، اذ فى نفس الوقت الذى يؤدى الى انقاص المقدار الإسمى للحصيلة النقدية للضريبة ، يزيد من نسبة الجزء المقتطع من الدخل فى هيئة ضريبة . (وهو ما يقود فى الواقع الى زيادة المقابل العينى المتمثل فى صورة سلع وخدمات للجزء النسبى الذى يقتطع من الدخل القومى كايراد عام ينتج من الضرائب) . وأخيرا فان المقدرة التكليفية تتوقف أيضا فى مجال العوامل الاقتصادية على درجة انتاجية الانفاق العام ذاته . فاذا كان الجزء المقتطع من الدخل القومى فى صورة ايرادات عامة يمول انفاقا عاما منتجا ، فان الناتج الاجتماعى يميل للزيادة مما يزيد من مقدرة هذا الدخل على تحمل ما تفرضه الدولة على المكلفين من أعباء مالية . أما اذا أنفقت مخصصات الانفاق العام فى أوجه غير منتجة ، فان كمية السلع والخدمات التى تكون مخصصة للنشاط المنتج تكون أقل ، وهو ما يؤثر على الناتج الاجتماعى تأثيرا فى غير صالح نموه ، وبالتالى على المقدرة التكليفية القومية .

٢ - واذا كانت العوامل الاقتصادية لها من التأثيرات على نحو ما وضح لنا من أهمية المؤثرات الداخلة فيها ، فإن **العوامل الاجتماعية** متمثلة فى هيكل السكان ومدى الوعى الضريبى لدى المكلفين بالضرائب ، لا ينبغى أن نغفل الاشارة الى أهميتها ونحن فى معرض تحديد المقدرة التكليفية القومية . فمن ناحية هيكل السكان نجد ان هذه المقدرة تتوقف على نسبة السكان القادرين على العمل المنتج ، أى من هم فى سن الانتاج . فمن المعروف ان الصغار وكبار السن (الأطفال والشيوخ) يستهلكون ولا ينتجون ولهذا فانهم لا يضيفون شيئا الى الناتج القومى ، وما على القادرين الا التعويض ، لا تعويض ما يستهلكونه فقط ، ولكن ما تستهلكه الفئات غير المنتجة اقتصاديا ، وعليه فان الوعاء الضريبى يتأثر كماً بنسبة هؤلاء القادرين الى مجموع السكان ، وكيفاً بمستوى انتاجهم ، كما تتأثر هذه القدرة أيضا بمستوى استهلاك مختلف الفئات السكانية . فاذا ارتفع هذا المستوى ، أو عمدت الدولة الى رفعه (لأسباب مختلفة) فان أهمية الضرائب تقل وبالتبعية لذلك المقدرة التكليفية القومية ، والعكس من هذه الآثار يمكن أن يحدث فى الحالة العكسية[٢٣] . ومن ناحية أخرى ، فان الوعى الضريبى ومدى تمكنه من نفوس المكلفين بدفع الضرائب (جمهور الممولين) يؤثر تأثيرا كبيرا فى هذه المقدرة . فالتهرب سواء أكان قانونيا (التجنب الضريبى) أم غير قانونى (الغش الضريبى) ينتهى بنتيجة واحدة وهى

انقاص الجزء المقتطع من الدخل القومي فى صورة ضرائب . وعلى هذا فديوع هذا التهرب بنوعيه المشار اليهما فى دولة من الدول يؤدى الى الاقلال من مقدرتها التكليفية القومية ، الأمر الذى تضطر معه الدولة الى الالتجاء لوسائل أخرى لتعويض النقص فى مواردها المالية لمواجهة متطلبات الانفاق العام .

٣ - والى جوار العوامل الاجتماعية المتقدمة وهى ذو طابع انسانى يتصل بتركيب الآدميين الاجتماعي والنفسى ، **تقوم العوامل السياسية** بأدوار على جانب كبير من الأهمية فى تحديد المقدرة التكليفية القومية ، ويبدو تأثير هذه العوامل هنا أوضح ما يكون فى كل حالة يضطر فيها المجتمع الى التخلى عن جزء من انتاجه (اضطرارا أو اختيارا) أو من قدراته الانتاجية لسبب سياسى . ومن أمثلة ذلك ، الحالات التى يتعين على الدولة أن تقوم بسداد دين عام خارجى (كقرض عام مع دولة أخرى أو احدى الهيئات الدولية ، أو تعويضات عن ما تسببت فيه من أضرار بسبب الحرب) ، أو اذا ما تعرضت الدولة لفقد جزء من وسائل الانتاج أو من قوتها العاملة بسبب الكوارث والحروب . ففى مثل هذه الحالات وغيرها تقل المقدرة التكليفية القومية لفترة زمنية تطول أو تقصر تبعا لمقدار النقص فى مصادر الايرادات العامة (دخلها) أو لمقدار النسبة التى تفقدها من رأس المال الاجتماعى .

وبالانتهاء من استعراض العوامل المؤثرة فى المقدرة التكليفية القومية من النواحى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (فى أبرز مظاهر كل ناحية) يمكننا أن نقرر فى هذا الشأن إجمالًا ، ان هذه المقدرة يمكن النظر اليها فى ظروف مجتمع معين فى حيز زمنى محدد كمحصلة لأثر العوامل المختلفة التى توجد فى هذا المجتمع فى هذا الحيز الزمنى : فقد تتوفر هذه العوامل على نحو يجعلها تتضافر لزيادة المقدرة التكليفية الراهنة ، كما قد تتجمع على نمط يحقق نتيجة عكسية مغايرة .

ثانيا - المقدرة التكليفية على المستوى الوحدى :

فاذا انتقلنا لبيان **المقدرة التكليفية على المستوى الوحدى** ، أى المقدرة التكليفية للأفراد ، فانه يقصد بهذه المقدرة ، مقدرة الأشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم فى تحمل الأعباء المالية للدولة . والمقدرة الحالية تتقابل مع الدخل الفردى الصافى ، وهو ذلك الجزء من الدخل الذى يستقطع من الأفراد بعد خصم نفقات الحصول عليه (وما يتطلب للمحافظة على تجدده بصفة دورية) من الدخل الاجمالى .

وتتوقف المقدرة التكليفية الفردية هنا على عاملين أساسيين : **الأول ، طبيعة الدخل ،** حيث تزيد المقدرة التكليفية للأفراد كلما كانت دخولهم أكثر استقرارا . من جهة هذا

العامل ، تتمتع الدخول الناشئة عن تملك وسائل الانتاج باستقرار أكبر مما تحظى به الدخول المتولدة عن العمل لتعرضها لأخطار البطالة وتأثر الحالة الصحية للعاملين بالعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية ، وهو ما يفسر لنا أسباب اختلاف المعاملة الضريبية فى التشريعات المالية من هذه الوجهة من النظر .

والثانى ، يتمثل فى كيفية استخدام الدخل ، وهنا تتحدد المقدرة التكليفية الفردية بضرورة مراعاة نمط استخدام الأفراد لدخولهم ، وذلك بضمان ألا يكون الجزء المقتطع من الدخل الفردى لتمويل الايرادات العامة بواسطة الضرائب من الكبر بحيث لا يترك للأفراد ما يضمن لهم حدا معينا من الاستهلاك ، وكذلك جزءا يكون تحت تصرفهم للانفاق على غير الحاجات الضرورية (وهو انفاق تزداد أهميته بتقدم مستوى الحضارة فى المجتمع ، ويتخطى العديد من الاقتصاديات الواقعية لمرحلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى[٢٤] أى الحاجات التى أصبحت تشكل بلغة العصر حاجات حضارية ، وللادخار ، على الأخص بالنسبة للاقتصاديات التى يعظم فيها الوزن النسبى للمشروع الخاص بالمقارنة مع المشروع العام . فلا يكفى احترام الحد الأدنى للمعيشة الاجتماعية بألا يصل الاقتطاع الضريبى الى المساس بهذا الحد ، وانما يتعين احترام سيطرة الفرد على جزء من الدخل يزيد عن حاجاته المحددة اجتماعيا وحضاريا حتى يكون هناك حافز على الانتاج فى المجتمعات التى ينبنى النشاط الاقتصادى فيها على البواعث أو الدوافع الفردية .

المقدرة الاقراضية :

أما فيما يتصل « **بالمقدرة الاقراضية** » « La capacité de prêt » فانها تعنى مقدرة الدخل القومى على اشباع حاجات الاقراض العام ، أى قدرته على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية :

هذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين ، أولهما ، حجم الادخار المستخلص من الدخل القومى ، وثانيهما ، توزيع الجزء المدخر بين مجالات الاقراض الخاص والاقراض العام .

١ - ففيما **يتعلق بحجم الادخار القومى** ، فانه من المعروف - طبقا لتحليل اللورد كينز والمدرسة الكينزية - ان الادخار يتوقف على تقسيم الدخل بينه وبين الاستهلاك ، وهو تقسيم يتحكم فيه الى حد كبير الميل الى الاستهلاك ، ومن ثم فان المقدرة الاقراضية تتوقف بوجه عام على مستوى الاستهلاك ونوعه ، وهو يتحدد بعوامل كثيرة (اقتصادية واجتماعية وحضارية ، بل ونفسية أيضا) ليست مستقلة عن مستوى الدخل ، اذ من الملاحظ أن نسبة الجزء المستهلك تزيد كلما انخفض مستوى الدخل ، حتى يكاد ينعدم

مستوى الادخار عند المستويات المنخفضة من الدخول[٢٥] . ولهذا فليس غريبا اذا وجدنا انه فى الدول المتخلفة ذات الدخول المنخفضة تقل الى درجة كبيرة – ان لم تنعدم – القدرة على الاقراض ، ونجد العكس فى الدول المتقدمة الغنية . وعلى هذا فيمكن القول بصفة عامة ان مستوى الدخول وميل السكان الى الاستهلاك يحد من مقدرة الدخل القومى فى بلد ما على الاقراض . كما يقوم توزيع الدخل بين السكان بدوره فى هذا المجال ، اذ من البديهى انه كلما زادت نسبة الدخول المرتفعة ، كلما زادت قدرة الدخل القومى على الاقراض .

٢ – أما عن **توزيع الجزء المدخر بين نوعى الاقراض** ، الخاص والعام ، فانه اذا ما علمت وتحددت كمية الأموال المدخرة الموجودة تحت تصرف المجتمع ، فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على امكانية قيام التنافس بين الائتمان الخاص والائتمان العام حيث يتحدد ذلك أساسا بالدوافع الى الاستثمار الخاص (أو الفردى) والذى يتحدد بوجود فرص استثمار مربحة . فوجود فرص من هذا القبيل يقوى الدافع الى الاستثمار الخاص ويحدث توزيعا لمدخرات الجماعة لصالح الائتمان الخاص . أما اذا كان الدافع الى الاستثمار الفردى ضعيفا (حيث تقل أمامه فرص الربح أو تنعدم ، أو يلزم لتحقيقه آماد زمنية طويلة) ، اتجهت الأموال المدخرة الى الأقراض العام وهو الأمر الذى يدعم المقدرة الاقراضية للدولة . وعلى هذا فانه يمكن القول بأن مقدرة الدخل القومى للاقراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار ، وبالتالى نجد انه بالنسبة لمقدار معين من الادخار تختلف القدرة على الاقراض تبعا لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة الى مزيد من النشاط أو من عدمه . (وان كان يلاحظ ان هذا التحليل الأخير يجد مجال انطباقه الأساسى فى اقتصاديات الرأسمالية المرسلة وإن وجد بها نوع أو آخر من أنواع التخطيط الاقتصادى . أما الاقتصاديات الاشتراكية المخططة تخطيطا آمرا ، فان كل تعميماته لا تنصرف اليه نظرا الى ان المخطط المالى هو المسئول عن تدبير الموارد اللازمة من خلال الموارد والامكانيات المخصصة لانجاز الخطة الاقتصادية القومية) .

وهكذا فانه يتضح لنا بجلاء من الحديث المتقدم عن العوامل المالية وما يتصل بها من اعتبارات اقتصادية تتصل ببيان الطاقة المالية القومية ، أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة من الناحية النظرية ، فان لهذه الزيادة حدودا تؤثر فى هذه الطاقة وتختلف باختلاف نوع الايراد ، وما اذا كان هو الضرائب والقروض العامة أو غيرهما من أنواع الايرادات العامة .

وبصفة عامة فانه يمكن التقدم هنا بتوجيه عام عن حدود النفقات العامة من الوجهة المالية ، هذا التوجيه يتلخص فى أن قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق تتوقف أساسا على

امكانياتها الانتاجية فى المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما فى الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . ومن ناحية أخرى ، فان الاقتصاديين يرون ان خير حجم للانفاق العام بالنسبة للدخل القومى هو ما يتيح الفرصة للتشغيل الشامل فى الدول المتقدمة ، ويضمن تشغيل الموارد واستغلالها بشكل أمثل وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول غير المتقدمة (المتخلفة) . وجملة القول فان حجم النفقات العامة يجب فى كل حال أن يتحدد عند المستوى الذى يستوعبه الدخل القومى ولا يضر بقيمة النقود .

المبحث الثالث

ظاهرة ازدياد النفقات العامة
(التزايد المستمر للانفاق العام والاسباب المفسرة له[٢٦])

من الظواهر التى أصبحت مألوفة بالنسبة لمالية الدولة ، ظاهرة اتجاه النفقات العامة الى الزيادة والتنوع عاما بعد عام مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الاحصاءات فى مختلف الدول ، الى أن جعلوا هذه الظاهرة « قانونا عاما » من قوانين التطور الاقتصادى والاجتماعى .

ويعتبر العالم الالمانى « فاجنر » « Wagner » – على ما هو ذائع فى الكتب المالية – أول ما استرعى الانتباه الى « قانون زيادة النفقات العامة » بعد أن درس حجم النفقات العامة فى بعض الدول الاوروبية فى القرن الماضى . ويعلل فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور ، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فان نفقاتها تزيد تبعا لذلك . ولقد أثبت الاقتصاديون اللاحقون صحة منطوق هذا القانون فى القرن العشرين الى حد بعيد وعلى الأخص فيما بين الحربين العالميتين ، والفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية . لذلك فان بيان الظاهرة الراهنة ، يتطلب منا أن نقف عليها بإستقراء بعض البيانات الاحصائية المتعلقة بحجم الانفاق العام فى بعض الدول المتقدمة بصفة عامة ، وفى مصر بصفة خاصة ، فاذا فرغنا من ذلك ، أنعمنا النظر فى كيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومى ، هذا بالاضافة الى بيان الأسباب المفسرة للتزايد والتى تتوزع على ما سيرد تفصيله بين أسباب تتصل بالتزايد الحقيقى للنفقات العامة ، وأخرى تتعلق بالتزايد الظاهرى لها .

(أ)ـ التطور الكمى لظاهرة ازدياد النفقات العامة من خلال البيانات الاحصائية وكيفية قياس عبء هذه النفقات على الدخل القومى :

ان نظرة على البيانات الاحصائية الخاصة بتطور الانفاق العام فى بعض الدول الاجنبية وفى مصر بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها نستطيع ان نستخلص منها بوضوح اتجاه النفقات العامة الى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادى والفلسفة المذهبية السائدة فيها . وللتدليل على صحة ما تقدم فان الارقام الاحصائية التالية توضح الظاهرة موضع البحث بجلاء ، وذلك دون حاجة الى أن تطول بنا الوقفة للتعليق عليها .

(تطور النفقات العامة فى بعض الدول الأجنبية[٢٧])

الدولة	١٩٤٥	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٦٦
« الولايات المتحدة الامريكية » (الحكومة الفيدرالية بالمليون دولار)	٩٨٤١٦	٣٩٦٠٦	٧٦٥٣٩	١٧٢٤٠٣
« كندا » (بالمليون دولار)	٥١٩١	٢٣٦٦	٥٥٣٧	٨٤٠٥
المملكة المتحدة بالمليون جنيه استرلينى	٦٠٨٦	٣٩٤١	٩٤٨١	١١١٣٠
« فرنسا » (بالمليار فرنك*)		٢٤ر٦	٦٥ر٨	٩٩ر٧
« سويسرا » (الاتحاد ــ بالمليون فرنك)	١٩٣١	١٦٣٧	٢٦٠١	٥٨٦٧
« الاتحاد السوفيتى (بالمليون روبل**)	٢٩٨٥٩	٤١٢٦٦	٧٣١٠٠	١٠٥٣٠٠

ملاحظات : * مقدرة بالفرنك الجديد (عام ١٩٥٧) وهو يساوى مائة فرنك قديم .
** بالروبل الجديد (عام ١٩٥٩) وهو يعادل ١٠ روبل قديم .

(تطور النفقات العامة فى مصر[٢٨])

السنة	جملة النفقات بالمليون جنيه	السنة	جملة النفقات بالمليون جنيه
١٩٥٢/٥١	٢٣٣,٦	١٩٦٢/٦١	٧٧٩,٧
١٩٥٣/٥٢	٢٠٩,٨	١٩٦٣/٦٢	٧٩٠,٠
١٩٥٤/٥٣	٢٣٣,٠	١٩٦٤/٦٣	١٠٧٩,٤
١٩٥٥/٥٤	٢٦٩,٩	١٩٦٥/٦٤	١١٨٤,٤
١٩٥٦/٥٥	٣٤٠,٣	١٩٦٦/٥٥	١٢٠٦,٠
١٩٥٧/٥٦	٣٥٨,١	١٩٦٧/٦٦	١١٩٧,٧
١٩٥٨/٥٧	٣٣٥,٣	١٩٦٨/٦٧	١٠٩٩,١
١٩٥٩/٥٨	٤٢٠,٢	١٩٦٩/٦٨	١٤١٦,٥
١٩٦٠/٥٩	٥١١,١	١٩٧٠/٦٩	١٤٨٨,٥
١٩٦١/٦٠	٧٠٠,١	١٩٧١/٧٠	١٩٠٣,٠

ولا شك ان البيانات الرقمية السابقة تقدم لنا صورة واضحة عن التزايد الكمى للنفقات العامة كقاعدة عامة ، وان تخللتها بعض الاستثناءات التى لا تنال من صحة الاتجاه العام فى هذا الصدد . غير انه ينبغى أن نسجل هنا أن حجم الدخل القومى قد زاد هو الآخر فى مختلف الدول ، الا أن نسبة الزيادة فى الانفاق العام جاوزت بكثير نسبة الزيادة فى الدخل القومى . وبعبارة أخرى فان نسبة النفقات العامة الى الدخل القومى قد اتجهت الى الزيادة هى الأخرى بالاضافة الى الزيادة المطلقة فى حجم النفقات العامة ذاتها[٢٩] .

وقبل بحث اسباب التزايد الحقيقى أو الظاهرى للنفقات العامة ، فاننا نود أن نشير الى أنه لا يترتب حتما على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس نسبة زيادة النفقات ، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع اسعارها لمواجهة الزيادة فى النفقات العامة بنسبة أكبر من زيادة الدخل القومى . ويرجع هذا الى أن احساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل وتناقص منفعته الحدية من جهة ، والى اتجاه الدول الديمقراطية الى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات مرتفعة الدخل والتى تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة

الحدية للطبقات الاخرى الاقل دخلا من جهة أخرى ، ويؤدى هذا الى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة الى الدخل القومى .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الدول تختلف فيما بينها بالنسبة لكيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومى . فعلى سبيل المثال نجد أنه فى المملكة المتحدة تعتمد الاحصاءات الانجليزية فى استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومى ، على الدخل القومى الصافى أى بعد خصم استهلاكات رأس المال الثابت مقوما بثمن عوامل الانتاج ، بينما نلاحظ أن المكتب الفنى لدراسة الميزانية الفرنسية يعتمد فى ذلك على الدخل الاجمالى أى قبل خصم استهلاكات رأس المال الثابت ، على أساس ثمن السوق . ويبرر المسلك الأول ان اضافة الزيادة فى الضرائب غير المباشرة والاعانات الى ثمن عوامل الانتاج (عند الاعتماد على الدخل الصافى بثمن عوامل الانتاج) ، تؤدى الى زيادة غير حقيقية وتحكمية فى الدخل القومى حيث تعود فى الواقع الى اعتبارات متعلقة بالنظام المالى للدولة ولا ترجع فى حقيقتها الى الانتاج القومى ، خاصة وان مقدار الزيادة فى الضرائب والاعانات تختلف من بلد الى آخر وتتوقف على موقف السلطات العامة المالية فى الدولة ، وبالتالى تستطيع هذه السلطات ان ترفع الدخل القومى بمجرد رفع الضرائب غير المباشرة . أما المسلك الثانى الخاص بالاعتماد على الدخل الاجمالى على أساس ثمن السوق فى استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومى فإنه يزكيه أن هذا المضمون للدخل القومى هو الذى يمكن من تقويم القوة الشرائية للنفقات العامة ، كما يمكن من قياس مدى الأثر الذى تحدثه النفقة العامة على قيمة النقود ، وذلك لأن النفقات العامة تقع على القيمة النقدية الاجمالية للسلع والخدمات المنتجة كما حددتها قوى السوق .

(ب)ـ التزايد الحقيقى للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه الرئيسية ، بيان الأسباب الاقتصادية ، والاجتماعية والسياسية ، والادارية ، والمالية ، والحربية) :

تعنى الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما ، كما تشير غالبا الى ازدياد تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وذلك بزيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة . ويشير تطور حجم النفقات العامة فى معظم الدول الى أن الزيادة المطردة فى هذا الحجم ترجع الى أسباب متعددة تختلف أهمية الوزن النسبى لكل منها بحسب الظروف والأوضاع التى يكون عليه مستوى التطور فى كل دولة من الدول . هذه الاسباب تتحلل بصفة عامة فى الكتابات المالية الى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وادارية ومالية ،

بل وحربية أيضا . وفيما يلى فاننا نعرض لكل سبب من الاسباب المشار اليها بكلمة توضيحية موجزة على التوالى :

١ ففيما يتعلق « **بالأسباب الاقتصادية** » ، فانه من أهم الأسباب التى تفسر ظاهرة التزايد المستمر فى النفقات العامة ، زيادة الدخل القومى والتوسع فى المشروعات العامة وعلاج التقلبات التى تطرأ على النشاط الاقتصادى (وعلى الأخص فى حالة الكساد) ، والمنافسة الاقتصادية بين الاقتصاديات القومية[٣٠] . فزيادة الدخل القومى تمكن الدولة فى العصر الحديث من الزيادة فى مقدار ما يمكن أن تقتطعه منه فى صورة تكاليف أو أعباء عامة ، حتى ولو لم تزدد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها ، وبالتالى فان هذه الموارد المتاحة تشجع الدولة على زيادة انفاقها على مختلف الأوجه . كذلك يؤدى التوسع فى اقامة المشروعات العامة الاقتصادية الى زيادة النفقات العامة . وتهدف الدولة من قيامها بهذه المشروعات اما الحصول على موارد لخزانة الدولة ، واما التعجيل بالتنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار ، وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادى وجهة معينة بحسب المذهبية السائدة فى الدولة . ومن ناحية أخرى فان الكساد بكل آثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الانفاق لزيادة مستوى الطلب الكلى الفعلى الى الحد الذى يسمح بتحقيق العمالة الكاملة فى حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومى . وهذه السياسة وان كانت تصلح فى البلاد المتقدمة ، الا أنها ليست دائما فى صالح الدول الآخذة بأسباب التنمية الاقتصادية .

وأخيرا ، فان التنافس الاقتصادى الدولى ، ايا كانت الأسباب المؤدية اليه ، يؤدى الى زيادة النفقات العامة اما فى صورة اعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الاجنبية فى الأسواق الدولية ، وإما فى صورة اعانات للانتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود فى وجه المنافسة الاجنبية فى الاسواق الوطنية .

٢ أما عن « **الأسباب الاجتماعية** » فقد أدى ميل السكان فى العصر الحديث الى التركز فى المدن والمراكز الصناعية (نتيجة للهجرة من الريف بنمو حركة التصنيع وبالتالى اتساع المدن) الى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء الخ... ويرجع هذا الى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم . كذلك أدى انتشار التعليم الى تعزيز فكرة الوعى الاجتماعى فأصبح الافراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها فى العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز

والشيخوخة وغير هذا من أسباب عدم المقدرة على الكسب . وقد استتبع قيام الدولة بهذه الاعانات والخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويليه

٣ – وبالنسبة « **للأسباب السياسية** » فانها تبدو من خلال بعض العوامل التى تؤثر فى ازدياد النفقات العامة . وأهم تلك العوامل انتشار المبادىء والنظم الديموقراطية ونمو مسئولية الدولة وعلاقاتها الخارجية ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية . وبيان ذلك ، أنه يترتب على انتشار المبادىء الديموقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات اللازمة لها ، هذا فضلا عن أن النظام الحزبى (حيث تتعدد الأحزاب السياسية) ، يدفع الحزب الحاكم الى الاكثار من المشروعات الاجتماعية ارضاء للناخبين ، والى الافراط فى تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره ، ويترتب على هذا كله بطبيعة الحال تزايد فى النفقات العامة . كذلك يؤدى تقرير مبدأ مسئولية الدولة (أمام القضاء الى زيادة الانفاق الحكومى لمواجهة ما يحكم به على الدولة) من تعويضات . ومن ناحية أخرى ، فان اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسى لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته فى العصر الحديث بالاضافة الى ظهور منظمات دولية متخصصة ، ومنظمات اقليمية متعددة ، أدى الى زيادة الانفاق العام على هذه المجالات . وفوق كل ما تقدم ، فانه مما لا شك فيه أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى العاملين ، وبخاصة ذات القيمة الاخلاقية (كالنزاهة والحرص على أموال الدولة) له أثره المدمر فى زيادة نفقات الدولة ، الأمر الذى نجدنا معه بغير حاجة لتعداد الأمثلة الدالة عليه . (وهى تمثل انحرافات عن السلوك القويم بطبيعة الحال) .

٤ – أما عن « **الأسباب الادارية** » : فانه من الأمور المسلم بصحتها ما يؤدى اليه سوء التنظيم الادارى وعدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادى والاجتماعى ولتطور وظائف الدولة ، وكذلك الاسراف فى عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والاسراف فى ملحقات الوظائف العامة من الزيادة فى الانفاق الحكومى[٣١] . وهذه الزيادة فى النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدى الى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين ، وان كانت تعتبر زيادة غير منتجة انتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة فى القيمة الحقيقية للنفع العام ، فهى فى حقيقتها أقرب ما تكون الى النفقات التحويلية أو الناقلة منها الى النفقات الفعلية (أو الحقيقية) .

٥ – وبالنظر الى « **الأسباب المالية** » فان من أهمها معاونة على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض فى العصر الحاضر ، مما أدى الى كثرة التجاء الدولة الى عقد القروض العامة للحصول على موارد للخزانة العامة تسمح بزيادة الانفاق الحكومى وخاصة على الشئون الحربية ، هذا فضلا عما تستتبعه خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده ، من زيادة فى النفقات العامة . كذلك يؤدى وجود فائض فى الايرادات أو مال احتياطى غير

مخصص لغرض معين الى اغراء الحكومه بانفاقه في اوجه غير ضروريه وبذلك تزداد النفقات العامة . وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التى حتم فيها السياسه السليمه على الحكومة العمل على خفض نفقاتها لما هو معلوم من صعوبة خفض كثير من بنود الانفاق والعودة بها الى ما كانت عليه قبل الزيادة .

٦ - وأخيرا فان « **الأسباب الحربية** » لا تقل أهمية عن الاسباب المتقدمة ، ان لم تكن أهمها جميعاً فى وقتنا الحالى بالنظر الى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما ينجم عن ذلك تزايد الانفاق العسكرى فى الدولة ، ليس فى أوقات الحروب فحسب ، بل وأيضا فترات السلام . ولقد أكدت هذه الحقيقة الحربان العالميتان الأولى والثانية والحروب السابقة عليهما ، وكذلك الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمى فى كافة دول العالم . وتتفاوت الزيادة فى النفقات العامة اللازمة للحرب أو تسوية آثارها بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسى والاقتصادى وسط جوانب الصراع الدولى . وتتأكد لنا ظاهرة التزايد المستمر فى النفقات الحربية الى حجم الانفاق العام من خلال النظر الى تطور هذه النفقات فى الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى ، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة الى حجم الدخل القومى فى نفس الدول(٣٢) .

نسبة النفقات الحربية الى مجموع النفقات العامة
فى ميزانية بعض الدول الكبرى

الدولـــة	١٩٣٩ %	١٩٤٤ %	١٩٥٠ %	١٩٥٥ %	١٩٥٧ %
الولايات المتحدة	١٢,٠	٨٥,١	٣٢,٨	٦٤,٠	٦١,٣
الاتحاد السوفيتى	٢٥,٦	٥٢,٣	٢٠,٠	١٩,٤	١٥,٨
انجلترا	٢٣,٠	٨٥,١	١٨,٨	٢٨,٩	٢٦,٠
فرنسا	٣٠,٠	—	٢٥,٦	٢٦,١	—

نسبة النفقات الحربية الى الدخل القومي
في نفس الدول الكبرى المشار اليها

الدولـــــة	١٩٣٩ ٪	١٩٤٤ ٪	١٩٥٠ ٪	١٩٥٥ ٪	١٩٥٦ ٪
الولايات المتحدة	١,٤	٤٥,٥	٧,٠	١٢,٥	—
الاتحاد السوفيتي	—	٤٦,٠	١٨,٠	—	—
انجلترا	٥,١	٦٠,٢	٦,٤	٩,٤	٨,٥
فرنسا	٨,٠	—	٧,٦	٧,٤	٨,٥

ومن مجموع الارقام السابقة ، نستطيع أن نتبين الى أى حد تتزايد النفقات الحربية بصفة عامة ، وان نسبة هذه الزيادة تكون كبيرة فى أوقات الحرب ، ثم لا تلبث أن تنخفض النسبة بعد أن تضع الحرب أوزارها ، الا أنها تظل أكثر ارتفاعا من نسبة النفقة قبل الحرب ثم تستمر بعد ذلك فى التزايد .

واذا كان تزايد النفقات العامة بسبب توالى الحرب يعتبر أمرا تواترت الكتابات المالية على الاشارة اليه ، فان نشوء فكرة « السلم المسلح » « La paix Militarisée » يعد عاملًا لا يقل فى خطورة آثاره عن حالة الحرب نظرا لاستمراره لفترات زمنية طويلة لا يعلم مداها – وهو ما يحدث من آثار تراكمية فى المدى الزمنى الطويل – ولعدم امكان حصر نطاقه فى عصرنا الحالى[٣٣] . ويرجع منشأ هذه الظاهرة ، الى تكرار الحروب بين الدول وفشل المحاولات المستمرة لحل الخلافات الدولية (وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمصالح الاقتصادية والاستراتيجية) بالطرق السلمية فيما بينها ، ولهذا فقد تسابقت كثير من الدول فى مضمار التسلح فى غير حالات الحرب (السلم) اعتقادا منها فى أن التسلح المستمر يقضى على الحرب وويلاتها ، فلا تقدم دولة على شن حرب جديدة الآ بعد امعان النظر فى قوتها الخاصة وقوة اعدائها . وهكذا فقد ترتب على نشوء حالة « السلم المسلح » وظهور الاسلحة الجديدة المتطورة التى تتطلب انفاقا مستمرا ، واحتفاظ الدول بجيوش جرارة فى ظل هذه الحالة ، ان ازدادت النفقات العامة فى معظم الدول زيادة فاحشة ، ورصدت فى الميزانيات العامة لها مبالغ كبيرة من أجل تمويل نفقات هذا « السلم المسلح » . (أو ما يطيب للبعض تسميته بالعسكرة الدائمة) .

(ج) التزايد الظاهرى للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه المتصلة بتدهور قيمة النقود ، واختلاف الفن المالى واتساع مساحة اقليم الدولة وزيادة عدد السكان فيها) :

لا يعنى تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عليها فى كل الاحوال . فقد تعزى هذه الزيادة كلها ، أو فى جزء منها ، الى أسباب ظاهرية تؤدى الى ازدياد الانفاق العام دون زيادة فى المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة فى عبء التكاليف العامة ، وتعتبر زيادة النفقات العامة فى هذه الحالة زيادة ظاهرية لا حقيقية . وبمعنى آخر أكثر بساطة فانه يمكن القول والحال على ما تقدم ، ان الزيادة الظاهرية هى تلك التى لا تقابلها زيادة فى نصيب الفرد من الخدمات التى تؤديها الدولة من خلال هيئاتها ومشروعاتها العامة .

وترجع الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى فى المعتاد الى تدهور قيمة النقود والتغيرات التى تحدث فى المستوى العام للأثمان نتيجة لذلك ، واختلاف الفن المالى المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة (أى تبدل أصول المحاسبة العامة) . وأخيرا وليس آخرا اتساع مساحة اقليم الدولة وزيادة عدد سكانها فى بعض الأحيان .

١ - فبالنسبة « **لتدهور قيمة النقود** » وأثرها على المستوى العام للأثمان ، فانه يقصد بتدهور هذه القيمة بصفة عامة انخفاض سيطرة وحدة النقد على السلع والخدمات (أى هبوط قوتها الشرائية) وهو ما يرجع الى ارتفاع المستوى العام للأثمان . ومن الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود آخذة فى الانخفاض بصفة مستمرة فى معظم الدول . ويعنى تدهور قيمة النقود ان الزيادة فى النفقات العامة تكون ظاهرية فى جزء منها ، وان هذا الجزء يتوقف على مدى الانخفاض . ومفاد ما تقدم ، أن الزيادة فى النفقات العامة قد تعود الى ارتفاع الأثمان لا الى زيادة كمية السلع والخدمات التى اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة ، أى لا تعود الى زيادة الدخول الحقيقية التى قامت بتوزيعها هذه النفقات . وعلى ذلك يكون من الضرورى ، ونحن نقارن بين حجم النفقات العامة فى فترات مختلفة بغرض قياس الزيادة فيها عبر هذه الفترات ، أن ندخل فى اعتبارنا التغيرات التى تحدث فى المستوى العام للأثمان من فترة الى أخرى[٣٤] .

٢ - أما عن « **اختلاف الفن المالى** » المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة وهو ما يدخل فى اطار تبدل أصول المحاسبة العامة ، فانه يحدث أن تعود الزيادة فى النفقات العامة الى المغايرة فى الفن المالى والى اختلاف أساليب قيد الحسابات المالية . فمن المبادىء الفنية المعروفة فى اعداد الميزانية العامة للدولة ، الأخذ بفكرو الميزانية الصافية أو الاجمالية . وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الايرادات العامة ، ومؤدى ذلك أن

يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلا أن تجرى مقاصة بين ايراداتها ونفقاتها ، بحيث تكون لها سلطة استنزال نفقاتها من الايرادات التى تقوم بتحصيلها ، وبالتالى فانه لا يظهر فى الميزانية العامة للدولة الا فائض الايرادات على النفقات . وفكرة الميزانية الصافية هذه كانت تتبع بكثرة فى الماضى . أما فكرة الميزانية الاجمالية فانها لا تقوم على مبدأ تخصيص الايرادات وبالتالى فكافة النفقات العامة التى تصرفها المرافق والهيئات العامة تظهر جميعا فى ميزانية الدولة التى تضم كافة النفقات والايرادات العامة . لذلك فمن المتصور أن يؤدى الأخذ بمبدأ الميزانية الاجمالية فى سنة معينة ، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة الى وجود قدر من الزيادة فى حجم الانفاق العام فى هذه السنة اذا ما قيس بالسنة السابقة عليها ، حيث كان يتبع مبدأ الميزانية الصافية .

ومن صور تغير الفن المالى أيضاً ، ان يزداد حجم الانفاق العام زيادة ظاهرية نتيجة لتغير الأساليب الحكومية ، اذا ما حدث تعديل فى بدء السنة المالية الجديدة . كذلك فان تعدد الميزانيات العامة وما ينشأ عن ذلك من تداخل فيما بينها ، (حيث يحدث غالبا ما يعرف بظاهرة التكرار فى حساب الانفاق العام بالميزانية) ، يؤدى هو الآخر الى زيادة الانفاق العام زيادة ظاهرية .

وفى كل الصور المتقدمة وغيرها ، تؤدى مقارنة حجم الانفاق العام فى سنة معينة بالسنوات السابقة ، الى امكانية حدوث زيادة ظاهرية للنفقة ترجع الى مجرد تغيير أصول المحاسبة ، باختلاف فن اعداد ميزانية الدولة وحساباتها العامة .

٣ – وفى النهاية فان الزيادة الظاهرية فى النفقات العامة قد تكون راجعة **الى اتساع مساحة اقليم الدولة** (لأسباب متعددة) أو الى زيادة عدد السكان فيها . هنا يثور التساؤل عما اذا كانت النفقات العامة التى تقتضيها زيادة المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الاقليم الأصلى للدولة ، أو على السكان الأصليين . من الواضح فى هذه الحالة أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة اذا تأثر بالزيادة ، فان الزيادة تكون حقيقية ، أما اذا كان الانفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع فى مساحة الدولة ، أو زيادة عدد سكانها دون أن يمس الاقليم الأصلى أو السكان الاصليين فان الزيادة فى الانفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية ، واتجاه النفقات العامة الى التزايد فى هذه الحالات لا يكون راجعا الى التوسع فى الخدمات العامة التى كانت تحققها الدولة من قبل ، أو فى تحسين مستوياتها من حيث الكيف ، وانما بسبب اتساع نطاق الحاجة الى نفس انواع الخدمات فى المساحات الجديدة التى أضيفت لاقليم الدولة ، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة ، مما يؤدى الى زيادة الانفاق العام .

هذا وتجدر الاشارة هنا إلى أن بعض أساتذة المالية العامة[3] . يرى أن زيادة السكان يترتب عليها ازدياد حقيقي في النفقات العامة بصفة عامة بسببين الأول أن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، حيث تتطلب الطبقات الاولى من الدولة كثيرا من النفقات ، بينما يتمتع افرادها بالاعفاءات من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضآلة دخولهم . والثانى أن ازدياد السكان يستلزم عددا أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر انتاجا ، مما يستدعى نفقات أكثر . هذه الوجهة من النظر مع التسليم بوجاهتها فانه ليس هناك ما يضمن لنا أن يتحقق بالكامل كل ما احتوته من أفكار فى التطبيق ، لأن ذلك يرتبط فى المقام الأول بمدى قدرة الدولة المالية على الوفاء بمتطلبات الطبقات الفقيرة والمكونة للكثرة العددية من السكان ، وتلك مسألة تعتمد فى التحليل الاخير على نوعية العوامل المذهبية والواقعية التى تصدر عنها الدولة فى سياستها الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالى فانه لا يمكن التعميم فى هذا المجال ، ولهذا فانه يلزم دراسة الاوضاع الواقعية المحددة زمانيا ومكانيا فى كل دولة على حدة بمناسبة كل زيادة سكانية نظرا فيها للفصل فى زيادة النفقات العامة فيها من عدمه .

الحواشى (مراجــــع وتعليقـــــات)

(١) – راجع فى ذلك بصفة خاصة الاستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والاستاذ الدكتور حامد دراز : « مبادىء الاقتصاد العام » ، ص ٢٩٧ – ٣٠٧ ، والدكتور جامع : المرجع السابق ، ص ٦٥ – ٦٨ ، والدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق ، ص ٧٩ ٨٧ ، والدكتور عاطف السيد : المحاضرات سابق الاشارة اليها ، ص ٧٧ – ٩٦ ، والدكتور رفعت المحجوب : النفقات العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ – ٦٢ ، والدكتور العربى : « النفقات العامة » ، ص ١٥٧ – ص ١٧٥ ، وأنظر باللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالى

Antonio de Viti DE MARCO q « First principles of Public Finance », and A. C. PIGOU : « A study in Public Finance » (PP. 30-34) .

(٢) ونذكر هنا ، بأن التحليل التقليدى قد وجد أساسه فى الدولة المستهلكة وفى الانفاق الاستهلاكى « بتأثير المذهبيات الحرة » وبالتالى فقد رتب على ذلك أن الدولة والفرد يتصرفان لدى القيام بالانفاق وفقا لمبدأ واحد هو الحصول على « أكبر منفعة بأقل نفقة » ويخضعان بالتالى معا للحساب المنفعى .

(٣) أنظر فى ذلك على سبيل المثال :

Jean MEYNAUD : Les groupes de pression Collection « Que sais-je » P.U.F Paris 1962. (127 pages)

(٤) ومعنى ذلك أن تطبيق هذه الوجهة من النظر يستلزم معرفة أوجه الانفاق العام ، فضلا عن أوجه التصرف فى الدخول المتبعة لدى الأفراد

(٥) – حيث يشتمل على الزيادة الأولية فى الانفاق العام وعلى الاستهلاك المولد ، والاستثمار المولد . وذلك على النحو الذى سنقف عليه عند بحث أثر المضاعف والمعجل بمناسبة الحديث عن الآثار غير المباشرة للانفاق العام .

(٦) – أنظر فى ذلك بصفة خاصة الدكتور عاطف السيد ، المرجع سابق الاشارة اليه ، ص ٧٧ وما بعدها ، وكذلك مؤلف « Gabriel ARDANT » عن

« Technique de l'Etat ». « De la productivité du Secteur public », Ed. P.U.F., Paris, 1953.

(٧) – وذلك على نحو ما يجرى فى الاقتصاديات الرأسمالية ، حيث تتميز هذه الاقتصاديات بأهمية الطلب بالنسبة لعرض السلع والخدمات ، وهو ما يدخل فى نطاق ما يعرف بسيادة المستهلك .

(٨) – ويراعى انه حتى تحقق هذه المعدلات الفائدة المرجوة منها ، أن تكون مبنية على أسس موضوعية علمية ، وأن تكون ثابتة لفترة معقولة طالما لم تتغير الظروف المحيطة بوضعها . – راجع فى ذلك ، الدكتور عاطف السيد ، المرجع آنف الذكر ، ص ٩٢ – ص ٩٦ .

(٩) – وذلك فى الدول ذات الانظمة الدستورية التى تمارس فيها الديمقراطية النيابية بالفعل وليس بالاقتصار على مجرد النصوص الدستورية النظرية المجردة .

(١٠) – راجع فى ذلك الدكتور أحمد جامع : « علم المالية العامة » ، ص ٦٨ – ص ٧٢ ، الدكتور عاطف السيد : « محاضرات فى التخطيط المالى » وعلى الأخص ، ص ٩٦ – ص ٩٨ ، الدكتور رفعت المحجوب : « النفقات العامة » ، ص ٤٥ – ص ٤٩ ، الدكتور محمد دويدار : « مبادىء المالية العامة » ، ص ١٦٣ – ص ١٧٢ ، والدكتور يونس البطريق : « مقدمة فى النظم الضريبية » ص ٤١ – ص ٧٤ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrère : « Economic et Institutions Financières C, Tome I (pp. 235-249); pp. 270-282); Duverger; « Finances publiques » (pp. 69-80) ; L. Trotabas et J. M. Cotteret : (op. cit. pp. 184-186), Alison Martin et Lewis : « Patterns of public Revenue and expenditure (pp. 203-245).

(١١) – والتى تبلورت فكرتها فى الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة إقتصاديا فى الفترة التى أعقبت أزمة النظام الرأسمالى فى الثلاثينات من هذا القرن – وعلى الأخص إبتداء من أزمته الكبرى عام ١٩٢٩ – حيث أوجبت هذه المذهبية ضرورة تدخل الدولة فى مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى .

(١٢) – لمزيد من التفاصيل عن تطور النفقات العامة فى المملكة المتحدة (انجلترا) أنظر

A.T. Peacock and J. Wiseman : « The Growth of public Expenditure in the United Kingdom...National Bureau of Economic Research, 1961 .

(١٣) - أنظر فى ذلك ، بوريسليفين ، « أسس تنظيم المالية العامة والتسليف » ولمزيد من التفاصيل عن تطور نفقات الدولة للاتحاد السوفيتى ، راجع الفصل الخامس من مؤلف « النظام المالى السوفيتى » سابق الاشارة اليه .

(١٤) - نعتمد فى بيان النسب ، على مؤلف الدكتور المحجوب « النفقات العامة » ، سابق الاشارة اليه ، ص ٧٨ - ٧٩ .

(١٥) - والتى جاءت متفقة الى حد كبير مع آراء الاقتصاديين السويديين ، وبصفة خاصة الاستاذ ليندال Lindal فى كتابه الصادر عام ١٩٢٩ عن إستعمال النشاط العام فى سياسة اقتصادية مضادة لآثار الدورة الاقتصادية ، والأستاذ جونار ميردال G. Myrdal عن الآثار الاقتصادية للمالية العامة .

(١٦) - وفى كل حال ، فانه لا ينبغى أن يفهم من هذا ان هذه التقلبات الاقتصادية هى العامل الرئيسى المحدد للانفاق العام . فقد تقتضى حالة الأزمة التى تسود النشاط الاقتصادى الى التوسع فى النفقات المنتجة وهنا يتدخل عامل الانتاجية ليختار من بين أنواع هذه النفقات المنتجة أعلاها انتاجية فى نفس الوقت الذى يقوم اعتبار الآثار الاقتصادية بدوره فى اختيار أعلى النفقات المنتجة انتاجية ، أى النفقات التى تدخل أفضل أثر ممكن على الاقتصاد القومى .

(١٧) - مع ملاحظة أنه يوجد هناك فارق زمنى يتخلل حركة النشاط الاقتصادى وهذا النوع من الانفاق تقدر بسنة فى المعتاد .

(١٨) - وهو ما يجعل من امكانية تخفيضها أمراً صعبا ، وذلك كمرتبات الموظفين وأجور العمال التى تلتزم بها الدولة تجاه العاملين فيها ، والجزء المخصص من هذا الانفاق لشراء سلع لازمة لأداء الخدمات العامة التى لا تقبل التجزئة .

(١٩) - حيث تعتبر هذه المقدرة فى النهاية المصدر الأخير للقوة الشرائية الاساسية التى تحصل عليها الدولة وتستخدم فى الانفاق العام لكى تتمكن من القيام بدورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المجتمع .

(٢٠) - ويتوقف فى الواقع تحقق هذا العبء الأمثل على مزيج من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تجمعها جميعا العلاقة بين النظام الضريبى المطبق فى دولة ما وهيكله المحدد فى اطار نظام اقتصادى واجتماعى وسياسى معين ، وليس ذلك الا تطبيقا لما هو مقرر فى هذا الصدد من أن الحدث الضريبى يعتبر حدثا اجتماعيا « Fait social » يتشكل ويتأثر بمختلف الظروف البيئية المحيطة . أنظر فى تفاصيل ذلك :

Lucien MEHL: science et technique fiscales . Tome I, (pp. 9-19) .

(٢١) – هذا ويلاحظ ان المنحنى (ع) المشار اليه بالرسم يتخذ شكل دالة خطية ، حيث ان هذه الدالة كما هو معلوم رياضيا تأخذ في التعبير الهندسي عنها صورة خط مستقيم .

(٢٢) أنظر في تفسير ظاهرة ديوع الاستهلاك الذاتي في الاقتصاديات الريفية وعلى الأخص غير المتقدمة وتلك التي لا تزال في مرحلة التنمية الاقتصادية

Robert BADOUIN : « Agriculture et Accession au développement » Ed. Apedone, Paris 1967.

(٢٣) – وذلك لما هو معروف من أن الضرائب تمثل نوعا من الادخار الاجباري ، وزيادة نسبة الاستهلاك في الدخل الفردي تؤدي في معظم الأحوال الى التقليل من نسبة الادخار .

(٢٤) – بل ويزداد أيضا بدخول الاقتصاديات المتقدمة (رأسمالية أم اشتراكية) مرحلة التنافس من أجل درجة الرفاهية الاقتصادية العامة ، بتأثير المثاليات المذهبية ، حتى لا يفقد (أو يفتر) لدى مواطني النظامين الرأسمالي والاشتراكي حماسهم اذا بلغ التقدم الاقتصادي حدا يصعب معه استمرار فرض التضحية عليهم ، بتأثير دعاوي مجردة لا يفهمونها .

(٢٥) – وذلك بالنظر لارتفاع الميل الحدي للإستهلاك لديها والذي يقترب من الحدود القصوى للدخل ، إن لم يتطابق معها أو يجاوزها في بعض الأحيان .

(٢٦) – يراجع في ذلك الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، ص ٧٣ – ٨١ ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص ٦٣ – ٨٣ ، الدكتور محمد حلمي مراد : مالية الدولة ، ص ٩٦ – ١١٢ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ٨٢ – ٩٢ ، الدكتور رشيد الدقر : المرجع السابق ، ص ٢٤٤ – ٢٥٤ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر على التوالي :

M. Duverger : « Finances publiques », pp. 56-69).

H. Laufenberger : « Théories economiques », pp. 56-69).

Taylor Philipe : « The Economics of Public Finance » (pp. 38-58).

Richard Bird : Wagner's Law of expanding State Activity (pp. 27-43) and ved P. Gandi : Wagner's Law of public expenditure do recent Studies confirm it ? (pp. 44-56)

(٢٧) المصدر United Nations Statistical-Book مشار اليه في مؤلف استاذنا الدكتور المحجوب السابق عن النفقات العامة ، ص ٦٤ مع ملاحظة أننا أغفلنا ذكر الكميات أقل من المليون .

(٢٨) – المصدر ، أرقام مختارة من مؤلفي أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية ، سالف الاشارة اليه ، ص ٨٣ ، والدكتور المحجوب ، المرجع السالف ذكره ، ص ٨٤ .

(٢٩) – من ذلك وعلى سبيل المثال ، ان النفقات العامة أصبحت فى الدول الغربية تمثل حوالى ثلث الدخل القومى بعد أن كانت لا تتجاوز ١٠٪ قبل الحرب العالمية الأولى .

Nations Unies : Etudes sur la situation èconomiques de l'Europeen 1949. p. 312 et s.

بل انه فى بلد مثل انجلترا وصلت هذه النسبة الى ما يزيد على الـ٤٠٪ عقب الحرب العالمية الثانية .

(٣٠) – هذا وينبغى ألا نغفل فى مناسبة هذه الاسباب ، أثر العوامل المذهبية أو الايدلوجية فى هذا المجال .

(٣١) – والظواهر المشار اليها فى المتن تعتبر شائعة وملموسة فى الدول المتخلفة أكثر من الدول المتقدمة .

(٣٢) – الارقام الواردة بهاتين النسبتين مستمدة من مؤلف الاستاذ الدكتور رفعت المحجوب (النفقات العامة) ، سابق الاشارة اليه ، ص ٦٥ .

(٣٣) – ولهذا فانه استجلاء ظاهرة تزايد النفقات العامة فى واقع « السلم المسلح » أمرا جديرا بالبحث والعناية ، خاصة وانه أصبح السمة المميزة لما يسمى « بالحرب الباردة » **La guerre froide; cold-war** المميزة للعلاقات الدولية فى وقتنا الراهن .

(٣٤) – ويمكن الاستعانة فى سبيل تحديد مقدار الزيادة الظاهرية فى الانفاق العام التى ترجع الى انخفاض قيمة النقود بالارقام القياسية « **Index Numbers** » للاسعار باعتبارها أحد الأدوات المنضبطة التى يمكن الاستعانة بها فى قياس القوة الشرائية للنقود .

(٣٥) – ومنهم أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق (ص ٩٠) .

الفصل الثالث

« إعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة »
(أهمية الاسترشاد بهذه الآثار فى تحقيق الانفاق العام لأهدافه)

تمهيـــد : يترتب على قيام الدولة بالانفاق العام آثارا واسعة المدى تتصل بمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية فوق اقليمها . ويهمنا فى الفصل الحالى أن نعتبر الآثار الاقتصادية التى يحدثها هذا الانفاق نظرا لما لها من أهمية بالغة فى الفكر المالى الحديث الذى أصبح يعول على النفقات العامة دورا ايجابيا فى تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف . وحتى يتسنى لهذه النفقات ان تحدث هذه الآثار ، فلا بد أن ترسم السياسة الانفاقية العامة (وبالتبعية لذلك صياغة قواعد الفن المالى الانفاق) وفقا لما يترتب عليها من آثار ، وبما يتفق مع الآثار المرغوب احداثها لتحقيق أهداف الجماعة . وهذا هو ما يسميه البعض بمبدأ « النفقات الوظيفية » حيث تصبح النفقات العامة – شأنها فى ذلك شأن الأدوات المالية الأخرى – أداة لتأدية وظيفة معينة ووسيلة لتحقيق غاية محددة ، فاذا انتفى « الهدف الوظيفى » منها انتفت الحكمة من إنفاق الدولة لها . من هنا يتضح جدوى الدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للنفقات العامة بالنظر الى أن اغفال مثل هذه الدراسة لا بد وأن يؤدى الى اخفاق الدولة فى بلوغ أهداف المجتمع المرجوة من وراء قيامها بالانفاق العام والى عجز القائمين على تدبير شئون « الاقتصاد العام » عن أداء واجباتهم الأساسية فى توجيه هذا الانفاق الوجهة التى يترتب عليها أكبر منفعة جماعية ممكنة .

وليس هنا مجال الخوض فى تفاصيل مختلف الآثار الاقتصادية لسائر أنواع النفقات العامة على الاقتصاد القومى وتحليلها تحليلا مستفيضا[1] ، بقدر ما تتحدد وجهتنا فى الاستعراض الموجز لأهم هذه الآثار بالنسبة لحجم الناتج القومى وطريقة توزيعه ، وعلى حجم بعض الكميات الاقتصادية الكلية ، كالاستهلاك والادخار والاستثمار ، وذلك نظرا الى أن هذه الآثار هى التى تعتمد عليها السياسة المالية الحديثة لمختلف الدول لاحداث آثار كمية وكيفية فى اقتصادياتها . وبتحديد نطاق بحثنا فيما تقدم فاننا نعرض فى ايجاز لما يعتبر هاما من الآثار المتقدمة من خلال التقسيمات الذائعة فى هذا الشأن فى ثلاثة مباحث على التوالى .

المبحث الاول

« الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية على الانتاج والاستهلاك القوميين[٢] »

تقوم الدولة فى العصر الحديث بنوعين رئيسيين من الوظائف فى المجتمع : وظيفتها كدولة تؤدى خدمات عامة للمواطنين وتنهض بمسئوليتها فى هذا المجال ، ووظيفتها كمنظم تأخذ على عاتقها بعض أوجه النشاط التى كانت من اختصاص الأفراد (الاقتصاد الخاص) . وبالتالى فالاقتصاد العام يمكن أن ينظر اليه بنظرتين : قطاع عام بالمعنى الضيق ، وقطاع عام بالمعنى الواسع ، حيث تختلف طبيعة النشاط الذى تقوم به الدولة فى كل منهما بحسب ما تؤديه الوحدات المؤلفة لكل قطاع من نشاط ، وهو بصفة عامة ذو طابع تنظيمى وسيادى فى الأول ، وطابع انتاجى واقتصادى فى الثانى . وبالمقابل لذلك فانه يمكن اعتبار الآثار الاقتصادية للانفاق العام من خلال البحث عن نوعية النفقة العامة وما اذا كانت داخلة فى نفقات الدولة التى تنفقها كسلطة عامة ذات سيادة على اقليمها بالمعنى الضيق ، أو منفقة بمعرفتها بوصفها سلطة منظمة وراعية للنشاط الاقتصادى بالمعنى الواسع . ولاشك أن لكل نوع من انواع الانفاق العام فى هذين المجالين آثاره الاقتصادية المباشرة التى يتعين على المسئولين عن السياسة المالية اعتبارها لدى اتخاذ قراراتهم بشأنها . غير أنه تجدر الاشارة هنا الى أنه اذا كان من الممكن من الناحية النظرية تناول كل نوع من أنواع النفقات العامة فى قسمها الذى تنتسب اليه بحثا عن آثاره على استقلال ، فانه يصعب من الناحية العملية ونحن فى معرض دراسة التأثير النهائى لأنواع النفقات العامة على الانتاج والاستهلاك القوميين أن نضع حدودا فاصلة توضح لنا مدى مساهمة كل نوع من النفقة فى هذا المجال ، ولهذا فاننا سوف نقدم على اجلاء الآثار المعلن عنها فى هذا المبحث بادماج الانواع المختارة من النفقات العامة فى نطاقها دون التقيد بدراسة آثار كل نوع من الأنواع على حدة ، وهو ما يعنى أننا نضحى هنا ببعض جوانب المثالية النظرية فى سبيل التمشى مع ما تفرضه دواعى الايضاح من الناحية التطبيقية .

(أ) - الآثار المباشرة للنفقات العامة فى الجوانب الكلية المرتبطة بالانتاج القومى (بحث هذه الآثار بالنسبة لأوجه الانفاق الرئيسية) :

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والعمالة فى المجتمع من خلال تأثيرها فى حجم الطلب الكلى الفعلى ، وبالنظر الى أن النفقات التى تقوم بها الدولة تشكل جزءا هاما من هذا

الطلب تزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخلها فى حياة الأفراد فى كافة مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى . وصلة النفقات العامة بحجم الطلب المشار اليه ، وأثرها عليه يتوقف بصفة أساسية على حجم النفقة ونوعها . فالنفقات الحقيقية تشكل طلبا على السلع والخدمات ، أما النفقات التحويلية فان اثرها يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين بهذه النفقات فيها . ومن ناحية أخرى ، يرتبط أثر النفقات العامة فى الانتاج بمدى أثر الانتاج الكلى الفعلى فى حجم الانتاج والعمالة ، وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الانتاجى ، أو مستوى العمالة والتشغيل فى الدول المتقدمة ، وعلى درجة التنمية المتحققة فى الدول التى تعانى من التخلف بمظاهره الاقتصادية والاجتماعية . وحتى يتسنى لنا الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومى ، فان نوال هذه الغاية يدعو الى التأمل فى الأنواع الرئيسية لتلك النفقات (بغض النظر عن تقسيماتها) والتى تستوعب معظم الكميات المالية المخصصة للانفاق العام فى الدولة لبيان آثارها على الانتاج .

١ - وأول هذه الأنواع التى يمكن أن ننظر فيها بحثا عما نبغى ايضاحه من آثار ، هو « **النفقات الانتاجية** » . فهذه النفقات ، وسواء تولتها الدولة مباشرة عن طريق قيامها بالانتاج « الدولة المنتجة » أو عملت على مد بعض المشروعات الخاصة أو العامة بها فى صورة اعانات اقتصادية لتحقيق غرض اقتصادى معين ، فانها تساعد عموما على انتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لاشباع الحاجات الاستهلاكية للافراد ، كما تنتج رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار (أموال الاستثمار أو النفقات الاستثمارية) ، وبالتالى فان هذا الانفاق الاستهلاكى والاستثمارى يعد من النفقات المنتجة التى تؤدى الى زيادة حجم الدخل القومى ورفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومى . على أن الأمر فى هذا الصدد يحتاج منا ان نتوقف قليلا لنتأمل ما يترتب على الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة والعامة من آثار خاصة فى مجالنا الراهن . فهذه الاعانات التى تمنحها الدولة الى المشروعات المشار اليها بنوعيها قد بدأت بادىء ذى بدء بوظيفة تقليدية قصد بها التدخل فى سياسة الاثمان ومحاربة التضخم . الآ أن هذه الوظيفة تطورت الآن تطورا كبيرا . فأصبحنا نجد من الاعانات ما يعطى للمشروعات لمعاونتها على القيام بنشاطها على أكمل وجه تعويضا لها عما تفرضه الدولة عليها من التزامات لتأمين ما تقوم به من نشاط يتعلق تعلقا مباشرا بخدمة عامة ، كما نلاحظ ما يمنح منها لمساعدة المشروعات على تجهيز نفسها ، أو لتشجيع بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، أو حتى لتعويض ما تعانيه بعض المشروعات من عجز مالى طارىء بسبب قيامها بخدمات عامة . هذا وان كان ينبغى أن يلاحظ فى هذا الشأن وقبل الدخول فى أية تفاصيل أن مساعدة الدولة للمشروعات الخاصة فى صورة اعانات اقتصادية (أو غيرها) يحدها أساسا حد عام ، يتمثل فى مدى

رغبة الدولة فى المحافظة على القطاع الخاص بالمقارنة الى رغبتها فى توسيع نطاق القطاع العام . فكلما تقدمت الدولة فى مجال الحل الاشتراكى ، أى كلما أخذت بسلطتها مزيدا من عناصر الانتاج ووسائله وتحملت بالتالى مسئولية القيام به ، كلما قلّتْ اعاناتها للمشروعات الأوُلى بالرعايا .

« فبالنسبة للاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » ، فاننا نستطيع ونحن بصدد البحث عن آثارها ان نميز بين نوعين أساسين منها ، اعانات تعطى بغرض سد عجز نتج عن نشاط المشروع ولتشجيع هذا النشاط ، واعانات تمنح لمساعدة المشروع على تجهيز نفسه بمتطلبات الانتاج . أما عن النوع الاول فانه اذا قصد به تشجيع نوع معين من النشاط الاقتصادى ، فان الاعانة تكون فى صورة اعانة « سالبة » كانشاء « فراغ ضريبى » حول هذا النشاط يجذب اليه رؤوس الأموال الاخرى ويجد فيه المنظمون المشتغلون بهذا النشاط اعانة لهم تحفزهم على الاستمرار فيه ، أو اعانة ايجابية للمشروع تضمن له حدا أدنى لأسعار منتجاته أو لأرباح المنظمين المشتغلين به . اما اذا كان المقصود من الاعانة سد عجز المشروع الناتج عن قيامه بوجه معين من أوجه النشاط الاقتصادى ، فتكون هذه الاعانة موجبة بطبيعة الحال .

أما النوع الثانى من هذه الاعانات ، وهو المخصص لمعاونة بعض المشروعات الخاصة على تجهيز نفسها بالمعدات والوسائل اللازمة لنشاطها الانتاجى فانها تأخذ صورة اعانات ايجابية . ويصبح من أبرز الآثار المرجوة من ورائها : توجيه الاستثمارات الوجهة التى تراها الدولة كفيلة بتحقيق أغراضها ، سواء المتعلق منها بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات ، ومساعدة هذه المشروعات على الاستهلاك الاقتصادى لما لديها من وسائل الانتاج المتطورة (كالعدد والآلات القديمة) باستبدالها بما توصل اليه التقدم العلمى فى هذا المجال من فنون انتاجية حديثة ، وأخيرا العمل على زيادة معدل تكوين رأس المال فى مجموع القطاعات وبالتالى المحافظة على معدل نمو الناتج الاجتماعى . وبصفة عامة فان « الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » بوجهيها الايجابى والسلبى ، تمنحها الدولة لهذه المشروعات فى المعتاد حيث تقوم بنشاط متعلق بمصالح المواطنين تعلقا مباشرا ترى الدولة معه انه من الصالح العام أن يظل فى دائرة القطاع (أو الاقتصاد) الخاص .

أما عن « الاعانات الاقتصادية التى تقدمها الدولة للمشروعات العامة » فانه يبررها ما هو معروف عن أن بعض هذه المشروعات لا يسعى من وراء قيامه بنشاطه المحدد له الى الربح فى كل الأحوال ، بل وقد يعرض انتاجه بثمن يقل عن سعر التكلفة اشباعا للحاجات العامة الضرورية التى تجد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر اشباعها على عاتقها

درءا « للاستغلال » الذى قد تعمد المشروعات الخاصة اليه فيما لو قامت بهذا النشاط . (ومن أمثلة ذلك خدمات الحياة اليومية الأساسية المتعلقة بانتاج مياه الشرب والكهرباء) ، كما وأن البعض الآخر يقوم بنشاط انتاجى هو فى الأصل من مجالات النشاط الخاص ، ولكن الدولة رأت تحقيقا لفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية القيام به بضمه الى نطاق الملكية الجماعية ، وبالتالى ترى لزاما عليها حتى تحقق ثقة الأفراد فيها ان تستخلص من هذا النشاط من النتائج ما يفوق ما كان يحققه النشاط الخاص على المستويين الكمى والكيفى ، والآ فانه فى الحالة العكسية ، يغدو تدخل الدولة أمرا لا يسعف فى تبريره النتائج المتحققة من الناحية العملية . والدولة فى كل من الحالتين المنوه بهما حالا ، تمنح اعانات اقتصادية للمشروعات العامة ولكن أهدافها تتغاير من حالة الى أخرى[٣] .

ففى حالة المشروعات العامة التى تعمل فى مجال اشباع الحاجات الضرورية ، تهدف الدولة من وراء ما تقدمه لها من اعانات الى اعادة التوازن المالى نتيجة لعدم الالتزام فى القيام بالنشاط بالبحث عن الربح فى كل الاحوال . فمن الطبيعى اذا باع المشروع انتاجه بأقل من سعر التكلفة فانه يجد نفسه فى نهاية الدورة الانتاجية – ما يلزم من وقت لانتاج السلع فيه انتاجا دوريا متجددا – فى عجز ، بل ويعتبر هذا العجز عجزا هيكليا ناتجا عن « ميكانيكية » عملية الانتاج فيه . لهذا فان الدولة تتدخل لسد هذا العجز ، وبالتالى تتحدد اعاناتها لهذه المشروعات بقيمة العجز الحادث فيها . فهدف الاعانة الاقتصادية المقدمة فى مثل هذه الحالة ، هو الحفاظ على استمرار النشاط الاقتصادى للمشروعات المعانة لما لها من نفع عام[٤] .

أما فى حالة المشروعات العامة التى تقوم بنشاط لا يختلف فى جوهره عما كان يقوم به الاقتصاد الخاص ، فان الاعانات الممنوحة من الدولة لهذه المشروعات ، تجد تبريرها فى معاونة المشروعات الراهنة على الاستمرار فى النشاط بمعدل لا يقل (كما وكيفا) عن المعدل الذى يمكن للاقتصاد الخاص (ممثلا فى المشروعات الخاصة) تحقيقه ، أو فى مساعدتها على منافسة مشروعات الاقتصاد الخاص التى تقوم بنفس النشاط ، منافسة تستطيع معها تثبيت أقدامها واثبات جدارتها لدى مجموع المواطنين فى ممارسة هذا النشاط . (وذلك فى الحالات التى لا تسير فيها الدولة على مبدأ الالزام فى توجيه النشاط الاقتصادى لسائر قطاعات الاقتصاد القومى ، اما لأسباب مستمدة من واقع التطور الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع ، أو لاعتبارات فلسفية تتمثل فى الالتزام بتطبيق مذهبية معينة) .

٢ – فاذا ما جاوزنا نطاق « النفقات الانتاجية » لندلف الى حيز البحث فى آثار النفقات الاجتماعية ، فان هذه النفقات وسواء اتخذت شكل تحويلات نقدية فى صورة

توزيعات نقدية معنة أو شكل تحويلات عينية فى صورة سلع وخدمات ، فانها تؤثر هى الأخرى على الانتاج القومى . ففى الحالة الاولى (التحويلات النقدية) حيث تهدف النفقة الى تحويل جزء من القوة الشرائية النقدية لصالح الفئات الفقيرة أو محدودة الدخل ، وذلك كاعانات البطالة ومختلف مساعدات التضامن الاجتماعى - ، فانه يصعب معرفة أثر هذه النفقات على حجم الانتاج على وجه التحديد . ولكن بالنظر الى نوعية الفئات الاجتماعية المستفيدة من هذه التحويلات وما هو ملاحظ من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى أفرادها ، فان المجرى العادى للأمور أن يتجه المقابل النقدى للصرف على استهلاك المواد أو السلع الضرورية ، وبالتالى يزداد الطلب على السلع السابقة وهو ما يستتبع زيادة انتاجها . هذا ويلاحظ أن الدولة لا تحقق فقط من وراء هذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الطبقات تساعد على تحسين أوضاعها المعيشية ، بل وأيضا تتحاشى بهذه التحويلات القلاقل الاجتماعية التى لا بد وأن تحدث اذا زاد عدد العاطلين والعاجزين عن الكسب ، هذا بالاضافة الى العوامل الانسانية التى تتضمنها مثل هذه النفقات التحويلية ، وردود الفعل السياسية والاجتماعية التى تحدثها وتستفيد منها الدولة .

أما فى الحالة الثانية التى تتخذ فيها النفقات الاجتماعية طابعا عينيا (التحويلات العينية) فاننا نجد من آثارها المباشرة تشجيع استهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصاديا لسلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الأولوية وترى فيها تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية . ويسهل علينا تصور ذلك اذا علم ان الدولة تستطيع فى علاقاتها مع منتجى هذه السلع والخدمات ، أى بصفتها مشترية وفى نفس الوقت سلطة عامة ، ان تمارس دورا تحكميا فى السوق يمكن لها معه أن تقوم بتوجيه هذا السوق الوجهة التى تراها محققة للنفع العام . فبتدخلها مثلا فى نطاق الاسكان وتشييدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل تشجع من ناحية الانتاج الصناعى الخاص بمواد البناء فى نفس الوقت الذى تحد فيه من استغلال الملاك العقاريين للمستأجرين . كذلك فان الدولة فى قيامها بالانفاق على شراء ما يلزم من سلع وخدمات تخص النواحى الصحية والتعليمية والثقافية ، يؤدى هذا ايضا الى رفع المستوى الاجتماعى للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر . (وهو الأمر الذى يؤثر فى رفع انتاجية العمل كما هو معلوم) .

وبصفة عامة ، فان النفقات العامة التى تقوم بها الدولة (سواء فى صورة تحويلات نقدية أو عينية) ليست بغير حدود . فمن المعروف أن هذه التحويلات تقلل من القدرة على الادخار وذلك بالنظر الى أنها تقتطع عملا جزءا من الدخول المرتفعة وتعيد توزيعها لصالح ذوى الدخول المنخفضة ، وبالتالى يضعف الادخار بالقدر الذى تحد الدولة فيه من

الفئة الأولى من الدخول (لانخفاض الميل الحدى للاستهلاك لدى أصحابها) . فضلا عن ذلك ، فقد يترتب على مثل هذه التحويلات فى صورتيها النقدية والعينية أثرا عكسيا ، اذ قد لا تكون مواتية لزيادة الانتاج ولكن محبذة على التراخى والكسل (البطالة) وتفضيلهما على العمل ، حتى ولو كانت النفقة التحويلية أقل من أجر العمل ، وينقلب الأمر من بطالة غير ارادية (قهرية) الى بطالة ارادية . ولهذا فنه فى نطاق هذه الحدود والمحاذير ، يتعين علينا ان ندقق ما أمكن فى شأن التحويلات المشار اليها ، فنأخذ منها الجانب المفيد ، ونتفادى – بقدر المستطاع – آثارها الضارة التى لا بد وأن تنتج لو دفعتها الاعتبارات السياسية – ارضاء لنوازع تحكمية أو هوائية -- الى التمادى فيها دون أن يكون الأمر مستندا الى أى مبررات اقتصادية .

٣ – والى جوار النفقات « الانتاجية والاجتماعية » فقد ظهرت نفقات أخرى أخذت تنمو بصورة مستمرة حتى أصبحت الشغل الشاغل لكل دولة . وهى « **النفقات العسكرية أو الحربية** » التى سبق أن أشرنا الى ظاهرة تزايدها الكمى فى فترات الحروب وفى زمن « السلم المسلح » .

واذا كانت أهمية هذه النفقات تتمثل على ما سلف ذكره فى أنها أصبحت تمثل عبئا كبيرا فى ميزانيات معظم الدول الحديثة ، فان البحث عن آثارها يثير العديد من الصعوبات التى تشتق من خروجها فى كثير من الأحيان عن النطاق الاقتصادى الى المجال السياسى والاستراتيجى البحت الذى يجعلها فى عدد لا بأس به من الأحوال لازمة لا مفر منها . لهذا فان الدولة لا بد وان تتدبر ما يمكن أن تنتجه نفقاتها العسكرية من آثار اقتصادية لتستفيد من الجوانب الايجابية فيها ، وتقلل الجوانب السلبية منها بقدر الامكان .

ولقد مر الفكر المالى فى اصدار وجهة نظر فى موضوع تقييم هذه النفقات بتطور كبير . فقد كان الفكر المالى التقليدى يعتبر النفقات العسكرية من قبيل النفقات التى تذهب للاستهلاك غير المنتج ، بينما أصبح الفكر المالى الحديث يميل الى عدم التعميم بالتمييز فى شأنها بين ما يعتبر نافعا وما يعتبر ضارا بحسب الظروف التى تكون عليها الدولة ويتم فيها الانفاق العسكرى . ولهذا فاننا نجده يميز بصفة عامة بين نوعين من الآثار التى تطرأ على الانتاج القومى من جراء هذا الانفاق ، وهما الآثار الانكماشية والآثار التوسعية .

فقد تحدث النفقات العسكرية أثرا انكماشيا فى حجم الانتاج القومى ، وذلك فى الحالات التى يترتب عليها تحويل بعض عناصر الانتاج من قطاع الانتاج المدنى المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى العمليات المتعلقة بالأغراض العسكرية وبالتالى فان الانتاج العادى للأفراد يقل حجمه ويفضى هذا الى التقليل من الاستهلاك الخاص . وفوق ذلك

فان النفقات الحربية والاستهلاك الحربى يؤديان الى منافسة الانتاج والاستهلاك الفرديين منافسة غير متكافئة وهو الأمر الذى يؤدى الى ارتفاع أثمان عناصر الانتاج وبالتالى الوصول الى تخفيض الاستهلاك الكلى للجماعة . هذا فى الواقع هو الوجه السلبى للانفاق العسكرى والذى يزداد خطورة كلما زادت نسبة هذا الانفاق فى الدخل القومى(٥) .
ومع ذلك فانه من المتصور أن ترتب النفقات العسكرية أثرا توسعيا على حجم الانتاج القومى وذلك فى حالات متعددة . من هذه الحالات ، الأحوال التى تستخدم فيها هذه النفقات فى انشاء صناعات معينة ، أو منشآت حيوية كالمطارات والموانىء والطرق والقناطر والسدود يفيد منها الاقتصاد القومى فى الانتاج المدنى فيما بعد الحرب ، وحتى قبل انتهائها اذا ما زادت عن حاجة الانتاج الحربى . كذلك فانه كثيرا ما يتولد عن الانفاق العسكرى تقدم علمى فى فنون الانتاج اذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية ، (وعلى الأخص فى الدول المتقدمة) ، وهذا وان أفاد الانتاج الحربى فى الزمن القصير ، الا أن أثره سرعان ما يمتد الى الانتاج القومى ككل . فمن المعلوم أن الحروب الحديثة دفعت الحكومات الى التعاون مع العلماء ورجال الصناعة تعاونا كان من نتيجته ظهور مخترعات جديدة أفادت الانتاج بوجه عام . بل كثيرا ما يدفع هذا الانفاق الى انشاء صناعات جديدة تفيد المجالين الحربى والمدنى على السواء ، ما كانت لتوجد لو لم يوجد الانفاق المشار اليه . وبصفة عامة فان النفقات العسكرية تؤثر فى الأوضاع الاقتصادية السائدة فى الدولة وتتأثر بها . فمن ناحية فهى تعوق التوسع فى الانتاج اذا كانت تنصرف الى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج ، وغالبا ما يصاب ميزان المدفوعات بعجز بسبب اضطرار الدولة الى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية فى أغراض التسليح من الخارج . أما اذا كانت النفقات العسكرية تصرف فى سبيل انشاء صناعات حربية فى الداخل فانها تعمل على زيادة حجم الدخل القومى ..

ومن ناحية أخرى ، فان هذه النفقات تتأثر بالأوضاع المشار اليها . فحيث تكون الدولة قد وصلت الى مرحلة العمالة الكاملة ، فان النفقات العسكرية تؤدى الى حدوث آثار تضخمية وإرتفاع فى مستوى الأسعار . ذلك ان الانتاج المدنى يقل ، ويزداد أثمان منتجاته . أما فى حالة نقص التشغيل ، فان هذه النفقات تؤدى الى زيادة الانتاج القومى نتيجة التوسع فى الصناعات الحربية والفروع الانتاجية الأخرى التى تتوقف عليها ، مما يؤدى - بصفة عامة - الى تشغيل العمال المتعطلين والقضاء على البطالة

(ب) - الآثار المباشرة للنفقات العامة فى الاستهلاك القومى (بحث أثر هذه النفقات من خلال الاستهلاك الكلى بشقيه العام والخاص) :

واذا كان للنفقات العامة آثارها السابق ايضاحها بالنسبة للانتاج القومى ، فانها تؤثر ايضا فى الاستهلاك القومى بطريق مباشر ، وذلك عن طريق الزيادة الاولية فى الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للانفاق العام[٦] ، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الإستهلاك الحكومى أو العام ، ومن خلال النفقات التى توزعها الدولة على الأفراد فى صورة مرتبات أو أجور تخصص نسبة كبيرة منها ، لاشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات .

١ - فبالنسبة **لنفقات الاستهلاك الحكومى أو العام** ، فان أثرها على زيادة الاستهلاك يبدو من خلال ما تقوم الدولة به فى سبيل اشباع الحاجات العامة من انفاق قد يتخذ صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق باداء الوظيفة العامة أو تلزم للموظفين العموميين أو لأعمال المرافق والمشروعات العامة . ويرى بعض الشراح أن هذه النفقات تمثل نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد الى الدولة . فبدلا من أن تعطى الدولة للعاملين فيها دخولا كبيرة تمكنهم من استهلاك السلع أو الخدمات ، فانها تقوم بتقديمها اليهم ، وعلى ذلك فان هذه النفقات لا تؤثر فى الواقع على حجم الاستهلاك الكلى . ويظل الفرق واضحا بين تصدى الدولة لعملية الاستهلاك دون ترك الأفراد يمارسونه ، فى مدى الحرية التى كان يتسنى لهؤلاء ممارستها فى اختيار السلع والخدمات بأنفسهم .

٢ - **أما عن آثار نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الخاصة الموزعة على الأفراد** ، فان هذه الآثار تبدأ فى الظهور عندما تقوم الدولة بتخصيص جزء من النفقات العامة لدفع مرتبات وأجور ومعاشات لموظفيها وعمالها (الحاليين والسابقين) . ويتجه الجزء الأكبر من دخول الأفراد الموزعة هذه لاشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات . ومن الواضح ان نفقات الدولة هذه تعتبر مقابل ما يؤديه عمالها من أعمال أو خدمات ، ولذلك فهى تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة ، حيث تؤدى مباشرة الى زيادة الانتاج الكلى ، ومن ثم فدخول الأفراد هنا تؤدى الى زيادة الاستهلاك وهذا يؤدى بدوره الى زيادة الانتاج من خلال أثر المضاعف على النحو الذى سنوضحه بعد قليل .

ومن جهة أخرى فانه لا يخفى كذلك أثر النفقات العامة التى تقوم بها الدولة فى صورة اعانات اقتصادية لصالح بعض الصناعات ابتغاء تخفيض اثمان المنتجات اذ يترتب على مثل هذه النفقات زيادة الطلب وبالتالى زيادة الاستهلاك . ومن الضرورى - ازاء ما تقدم - أنه لا بد وأن تقوم الدولة بتوجيه نفقاتها العامة وفقا لسياسة مرسومة مقدما تتفق وحالتها الاقتصادية والاجتماعية للتأثير على حجم الاستهلاك القومى بما يتفق وحقيقة الحالة المتقدمة .

المبحث الثانى

الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الانتاج والاستهلاك

(بحث أثر المضاعف والمعجل[٧])

تحدث النفقات العامة آثارا غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الانتاج من خلال الأثر الخاص بعاملى « المضاعف » و « المعجل » . ويطلق على أثر المضاعف « الاستهلاك المولد » كما يطلق على أثر المعجل « الاستثمار المولد » . ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الانتاج نتيجة لفعل كل من العاملين المتقدمين معا ، المضاعف والمعجل . فالنفقات لا تؤثر اذن فقط على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف ، ولكنها تعود فتؤثر على الانتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضاعف نفسه . وكذلك يمكن القول بالنسبة لأثر عامل المعجل أنه لا يؤثر على الانتاج فقط ولكنه يعود فينتج أثره غير المباشر على الاستهلاك أيضا . ونعرض الآن بايجاز لبيان ما تقدم فى نقطتين على التوالى :

(أ) – آثار النفقات العامة من خلال أثر المضاعف : Multiplier Effect

تهدف فكرة المضاعف عند « كينز » الى بيان أثر الاستثمار فى الدخل القومى . ومؤدى أفكار كينز فى هذا الصدد (والتى صاغها فى نظريته العامة الشهيرة عام ١٩٣٦) أن زيادة الانفاق الاستثمارى يؤدى الى زيادة الدخل القومى ، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها فى ضوء ما تؤدى اليه الزيادة فى الاستثمار من توالى الانفاق على الاستهلاك . وهذا هو ما يعرف « بمضاعف الاستثمار » Imvestiment Multiplier ، حيث انصرفت جهود كينز فقط الى بيان أثر الاستثمار على الدخل القومى عن طريق نظريته فى المضاعف . غير ان الفكر الاقتصادى الحديث يميل الى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار ، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك ، والانفاق العام ، وبالتالى فانه يمكن تعميم نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضا .

ولتوضيح ما تقدم ، فان من المعلوم ان النفقات العامة تؤدى الى توزيع دخول يستفيد منها الأفراد فى صورة مرتبات أو أجور أو فوائد أو أثمان للمواد الأولية ، تصل لاصحاب الحق فيها . وهؤلاء يخصصون جزءا من هذه الدخول للاستهلاك ويقومون بادخار الباقى طبقا للميل الحدى للاستهلاك أو الميل الحدى للادخار[٨] . ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، فالجزء الذى يخصص للاستهلاك يؤدى الى توزيع دخول جديدة تذهب بدورها الى الاستهلاك والادخار ، وهكذا تستمر حركة توزيع الدخول خلال ما يعرف بدورة الدخل التى تتمثل فى :

الانتاج ← الدخل ← الاستهلاك ← الانتاج

وبعبارة أخرى فاننا نجد أن الزيادة الأولية فى الانفاق تؤدى الى سلسلة متوالية من الانفاقات التى تتناقص طبقا للميل الحدى للاستهلاك ولكنها فى مجموعها تزيد عن كمية الانفاق الأولى . وهذا ما يعرف بأثر المضاعف الذى يوضح أثر الانفاق الأولى فى الدخل القومى . وهكذا فان اصطلاح المضاعف ينصرف فى التحليل الاقتصادى للاشارة الى الآثار المتكررة التى تنتج عن الزيادة أو النقص فى الانفاق بالنسبة للدخل القومى . وبهذا الوصف ، فان المضاعف (م) يمكن أن تعبر عنه العلاقة :

$$(م = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدى للاستهلاك}})$$

أى أنه يساوى مقلوب الميل الحدى للادخار . وواضح مدى تأثر المضاعف بالميل الحدى للاستهلاك ، فهو يزيد اذا ما زاد هذا الميل ، وينخفض بانخفاضه . فاذا ما لاحظنا ان الميل الحدى للاستهلاك يختلف من قطاع الى آخر ، ومن طبقة الى أخرى ، أمكننا أن نتعرف مدى أهمية كل ذلك فى تحديد الآثار المترتبة على الانفاق العام فى شتى القطاعات ، وبالنسبة لمختلف الطبقات . كذلك فانه تجدر الاشارة هنا الى أن الأثر الذى يحدثه المضاعف يختلف بالنظر الى درجة مرونة وتوسع الجهاز الانتاجى . فكما كان الجهاز مرنا وقادرا على التجاوب مع الزيادات المتتالية فى الاستهلاك ، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس ، وهذا ما يجرى فى الدول المتقدمة حيث الاستهلاك يتسم بطول دوراته المتتالية والانتاج على جانب كبير من المرونة . أما الدول النامية (أو المتخلفة) فان أثر المضاعف فيها يكون ضعيفا على الرغم من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الأفراد فيها ، وذلك نظرا لعدم مرونة جهازها الانتاجى وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة فى الاستهلاك[٩] .

(ب) – آثار النفقات العامة من خلال أثر « المعجل » : Accelerator Effect

يعنى اصطلاح المعجل فى التحليل الاقتصادى – بصفة عامة – الاشارة الى أثر زيادة الانفاق أو نقصه على حجم الاستثمار . فمن الملاحظ ان الزيادة فى الانفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومى والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الانفاق الأولى (وهذا هو الأثر السابق للمضاعف) تؤدى بدورها بالمنتجين الى توسيع طاقاتهم الانتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الانتاجية اللازمة لذلك . وعلى ذلك يلتقى أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الانتاج نتيجة للانفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الانفاق الأولى (وهذا

هو أثر المضاعف أيضا) ، الأمر الذى يؤدى الى زيادة الاستثمار بالتالى . (أثر المعجل أو الاستثمار المولد) .

فالمعجل اذن يوضح أثر نسبة التغير فى الانتاج على الاستثمار حيث تؤدى الزيادة الأولية فى الانفاق المؤدية الى الانتاج القومى ، الى احداث زيادة فى الاستثمار بنسبة أكبر . ويتم احتساب عامل التعجيل على أساس النسبة بين التغير فى مقدار الاستثمار وبين التغير فى مقدار الانفاق . فلو ان انفاقا أوليا على الاستهلاك بمقدار ٣٫٠٠٠٫٠٠٠ جنيها مثلا ، أدى الى زيادة الاستثمار بمقدار مليونا من الجنيهات (١٫٠٠٠٫٠٠٠) فان عامل التعجيل يكون :

$$\left[\frac{١٫٠٠٠٫٠٠٠}{٣٫٠٠٠٫٠٠٠} = \frac{١}{٣} \quad \frac{\text{(الزيادة فى الاستثمار)}}{\text{(الزيادة فى الأنفاق)}} \right]$$

هذا ويتوقف مدى الأثر الذى يحدثه « المعجل » على معامل رأس المال ، أى على العلاقة الفنية بين رأس المال والانتاج . فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لانتاج وحدة واحدة من انتاج معين . ويختلف هذا المعامل من قطاع الى آخر ، وبالتالى يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به . كذلك فان أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال هذا العامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها ، ومدى ميلهم الحدى للاستهلاك على النحو الذى أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف .

المبحث الثالث

آثار النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى بين المنتجين والمستهلكين[١٠]

تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف الأفراد المشاركين فيه وذلك على أساس التمييز بين حالة التوزيع القائمة بين الأفراد الذين يساهمون فى انتاج الدخل ، وهى ما تعرف بتوزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم منتجين (التوزيع الأولى) ، وبين الرغبة فى اعادة توزيع الدخل القومى بين الأفراد بصفتهم مستهلكين فى ضوء الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى يجب أن تصدر عنها السياسة المالية للدولة (وعلى الأخص الجانب الانفاق منها) . ونوزع بيان ما تقدم فى نقطتين على التوالى :

(أ) – النفقات العامة والتوزيع الأولى للدخول بين الأفراد بصفتهم منتجين :

من الأمور التى لا تحتاج الى كبير عناء فى الوقوف عليها ، ان الدولة تستطيع أن تجرى نفقاتها العامة على نحو تؤثر فيه على حالة التوزيع الأولى للدخل بين الأفراد بصفتهم منتجين

للسلع والخدمات . ويتجلى الأمر السابق بوضوح فى النفقات الحقيقية حيث تقوم الدولة من خلالها بدفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون اليها سلعا أو خدمات معينة تؤدى الى زيادة الانتاج القومى . فالدولة تحدد مكافآت عوامل الانتاج ، سواء اتخذت صورة الأجور أو المرتبات ، أو الفوائد أو الريع أو الأرباح ، كما تحدد أثمان المنتجات . وهذا الدور الذى تمارسه الدولة يؤدى الى تصور مدى تأثيرها فى التوزيع المبدئى للدخل القومى بين الأفراد ، ويتضح هذا الدور تماما باتساع حجم الانفاق العام فى صوره المتعددة ، مع زيادة تدخل الدولة فى حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ، على النحو الذى رأيناه من قبل ، وفى أكثر من مناسبة ، فى القسمين السابق والحالى من أقسام هذه الدراسة .

(ب) – النفقات العامة واعادة توزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم مستهلكين :

كذلك فان الدولة تستطيع أن تتدخل لاعادة توزيع الدخل القومى بين الأفراد وذلك عن طريق ادخال تعديلات على حالة التوزيع الأولى ، باستخدام النفقات العامة . ويتسنى للدولة القيام بالمهمة الراهنة من خلال نفقاتها الحقيقية ، أو نفقاتها التحويلية ، وان كانت الأخيرة أظهر فى الدلالة على دور النفقة العامة فى اعادة التوزيع . والسبب فى ذلك ان النفقات التحويلية كما رأينا من قبل تهدف أساسا الى اعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد (ويتم ذلك عادة للحد من التفاوت بين الطبقات) أو لصالح بعض فروع الانتاج ، على النحو الذى رأيناه عند دراسة أنواع النفقات العامة وتقسيماتها المتعددة .

ولكى يحدث الانفاق العام آثاره المرجوة فى اعادة توزيع الدخل القومى بين طبقات المجتمع) فانه يشترط لذلك أن تكون معظم الايرادات التى يعتمد عليها تمويل الانفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية فى حصيلتها يكون عادة أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة . ويجد الشرط المتقدم تبريره فى أنه اذا ارتكزت مصادر التمويل على الضرائب غير المباشرة فان الحال سوف ينتهى الى وضع مناقض ، هو التوسيع فى دائرة التفاوت بين الطبقات الموسرة . ووضع هذا شأنه – بفرض حدوثه – يتنافى مع عدالة توزيع أعباء التنمية الاقتصادية على المواطنين (لارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الفئات الضعيفة اقتصاديا وبالذات فى الدول المتخلفة) ، كما يتنافى ومتطلبات العدالة التوزيعية فى الاقتصاديات الاشتراكية ، ولهذا فانه يلزم لدى قيامه ، العمل على تلافيه فى الاقتصاديات المتخلفة وذات النمط الاشتراكى ، وذلك نظرا لما هو معلوم من أن الكيان الضريبى فى هذه الاقتصاديات يقوم أساسا على الضرائب غير المباشرة[11] .

وبالانتهاء من اعتبار أهم الآثار الاقتصادية التى تنتج عن الانفاق العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الانتاج والاستهلاك القوميين وكذلك فى توزيع الدخل القومى بين المنتجين والمستهلكين تكون قد تكاملت لدينا فكرة عامة ومبسطة عن هذه الآثار التى ينبغى أن تتقرر فى ضوئها مختلف القواعد الحاكمة لنشاط الدولة المالى ، حتى يجىء الانفاق العام محققا للغايات المتفق عليها بشأنه فى السياستين الاقتصادية والمالية للدولة .

تحفظات بشأن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

هذا ويجدر بنا قبل أن نطوى الصفحة الأخيرة من الموضوعات المتدارسة فى الفصل الحالى أن نسترعى الانتباه الى تحفظين غاية فى الأهمية يتعين علينا أن نشير اليهما فى ايجاز زيادة فى ايضاح نطاق ومدى فاعلية المؤثرات التى حوتها تلك الفكرة العامة عن الآثار المتقدمة .

١ - **فبالنسبة للتحفظ الاول** ، فمؤداه ان استعراضنا لأنواع النفقات العامة الرئيسية فى اطار بعض الفئات المتجانسة فى نوعيتها (كالنفقات الانتاجية والاجتماعية والحربية) ليس معناه ان آثار النفقات المعروضة فى كل فئة يقتصر انتشارها على المجال الذى تنفق فيه من الاقتصاد القومى ، ولا تجاوزه ، بل ان لكل نوع من النفقات العامة آثاره الاقتصادية التى تنعكس على كافة قطاعات النشاط الاقتصادى بطريق أو بآخر . فهذه النفقات من خلال أنواعها المتعددة تؤثر فى تصرفات الأفراد الاقتصادية من حيث تغيير كمية المعروض من قوة العمل (ممثلة فى ساعات عمل) وكمية الانفاق والادخار فى القطاع العائلى . وتؤثر على تصرفات المنظمين فى قطاع الانتاج الخاص فيما يتعلق بنوع المنتج وكميته وطريقة انتاجه . ولا تقف الآثار الاقتصادية للانفاق العام عند هذا المستوى الوحدى ، بل تمتد على المستوى الجمعى لتؤثر على تخصيص الموارد الاقتصادية وبالتالى على معدلات التنمية وحجم الانتاج القومى ومكوناته وعلى هيكل توزيع الدخل القومى وعلى درجة الاستقرار الاقتصادى فى المجتمع ومستوى العمالة المتحققة فيه .

٢ - **أما عن التحفظ الثانى** ، فاننا نخلص اليه بالتبعية لما أوضحناه فى سابقه . ويتلخص هذا التحفظ ، فى أنه لا يمكن والحال كذلك ، تخصيص نوع معين من أنواع النفقات العامة لاحداث آثار اقتصادية معينة . فمن الخطأ القول بأن التحويلات النقدية العينية الممنوحة لأفراد الطبقات الفقيرة مثلا لا تؤثر على المستوى الجمعى أو لا تغير من مستوى العمالة ، أو أن نقول ان مشتريات الدولة من السلع والخدمات لا تؤدى الى اعادة توزيع الدخل . فكل نوع من أنواع النفقات الاقتصادية يترتب عليه آثار اقتصادية فى سائر مستويات النشاط الاقتصادى وان اختلف تأثيرها على متغير معين قوة وضعفا . وهكذا فان تحديد الأثر الاقتصادى المطلوب احداثه بدقة (فى طبيعته ومداه الزمنى)

يجعلنا نفضل نوعا معينا من أنواع النفقات العامة على غيره . ليس لأنه هو النوع الوحيد الذى ينتج هذا الأثر ، ولكنه أكثر الأنواع فاعلية فى تحقيق الأثر المطلوب وأقلها فاعلية فى احداث أعراض جانبية غير مرغوبة .

وباحلال ما ورد بهذين التحفظين من اعتبارات ، فإن الاحاطة بالآثار الاقتصادية للنفقات العامة على وجه الدقة والتفصيل يقتضى الدخول فى دراسة شاملة لهذه الآثار لبيان ما يحتمل حدوثه من كل نوع من أنواع النفقات العامة على حدة ، بادئين أولا بالبحث عن آثاره على المستوى الوحدى ، ثم مقفين على أثر ذلك بيان آثاره على المستوى الجمعى . ولا شك ان مسلكا كهذا يجمع فى تتبع مختلف الآثار بين المستويين المشار اليهما ، يعتبر بطبيعة أدخل فى صميم الدراسات المتخصصة فى « الاقتصاد المالى » ولهذا فانه يجاوز آفاق دراستنا الراهنة والمحددة أساسا فى بيان المبادىء والاصول العامة لمالية الدولة .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) فذلك مجاله الدراسات المتخصصة فى الاقتصاد المالى والتى تعنى بالدراسة الشاملة لمختلف الآثار الاقتصادية التى تترتب على كل نوع من أنواع الانفاق على حدة من خلال العناية بتحليل آثاره على المستويين الوحدى والجمعى فى التحليل الاقتصادى والمالى .

(٢) – راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز :
مبادىء الاقتصاد العام ، سابق الاشارة اليه ، ص ٣١٣ – ص ٣٣٣ ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص ١٣٨ – ص ١٥٦ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ١٠٥ – ١٢٤ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrière : « Economie Financière » Tome II, pp. 128 et s. H.

Brochier et P. Tabatoni : « Economie financière » (pp. 407-445),

H. Dalton : « Public Finance » (Ch. 17-19), Alan Williams : Public Finance and Budgetary Policy » (Ch. 10) .

(٣) – وان كان يلاحظ فى هذا الشأن ضرورة ان تقصر الدولة اعاناتها على الحد الذى يحقق الهدف من الحالة التى تكون محلا للاعتبار .

(٤) – هذا وان كان يمكن ان يؤخذ على الاعانة الاقتصادية الممنوحة فى هذه الحالة أنها قد تشجع القائمين على النشاط الاقتصادى فى المشروعات الداخلة فيها على الاسراف بدون مبرر . ولهذا المأخذ ، فاننا نجد ان مثل هذه المشروعات تخضع عادة للاشراف المباشر للدولة حيث تحاول من ناحيتها النهوض بانتاجيتها ومن ناحية أخرى التوفير فى نفقاتها ، وعلى هذا فان الاعانة لا تعطى الا فى هذه الحدود .

(٥) – ومن المعلوم ان الظروف والأوضاع السياسية هى التى تحدد هذه النسبة حيث تكون الدولة خاضعة فى هذا المجال خضوعا شبه تام لها .

(٦) – ومن ناحية أخرى فانه يظهر للنفقات العامة أثر غير مباشر عند زيادة الطلب على الاستهلاك من خلال الزيادة فى الانتاج وهو ما يعرف بظاهرة « الاستهلاك المولد » نتيجة لأثر عامل « المضاعف » على النحو الذى سنوضحه فى المبحث القادم .

(٧) – فى بيان فكرتى المضاعف والمعجل بصفة عامة راجع أستاذنا الدكتور زكريا نصر : « التحليل النقدى » ، ص ٢٥٩ – ٢٧٢ . وفى التعريف بأثر المضاعف وقيوده ، استاذنا الدكتور محمد زكى شافعى : « مقدمة فى النقود والبنوك » ، ص ٤٣٠ – ٤٣٥ ، وفى معرفة آثارهما الداخلة فى دائرة اهتمامات المبحث الحالى أنظر : الدكتور محمد دويدار : المرجعالسابق ، ص ١٢٤ – ١٥٢ ، وأستاذنا

الدكتور رفعت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٥٦ - ١٦١ ، ومؤلفه « الطب العقلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة بالنمو » ، ص ١٠٥ ١٢٨ و ١٢٧ ٣٢٢ وباللغة الفرنسية راجع في ذلك

H. Brochier et P. Tababoni op. cit. (pp.446-463), A. W. Stonier and D. C. Hague. A Text Book of Economic Theory (pp. 391-410);. P.A. Samuelson Interaction Between the multiplier analysis and the principle of acceleration (pp. 75-78), A. H. Conrad; The Multiplier effects of redistributive public Budgets, (pp. 160-173)

(٨) – الميل الحدى للاستهلاك عبارة عن نسبة الزيادة في الاستهلاك الى الزيادة في الدخل وهو ما يسمى بدالة الاستهلاك ، أما الميل الحدى للادخار فهو عبارة عن نسبة الزيادة في الادخار الى الزيادة في الدخل ، وهو ما يسمى أيضا بدالة الادخار .

(٩) – ومن ثم تصادر الآثار المترتبة على الزيادة الاولية في الانفاق الاستهلاكي ، بمعنى أن دورة الاستهلاكات المتتالية لا تكون ذات حجم طوبى يذكر

(١٠) – راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٦١ ص ١٦٩ ، ولمزيد من التفاصيل راجع مؤلفه « اعادة توزيع الدخل القومى خلال السياسة المالية » ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ ، الدكتور محمد دويدار : « مبادىء المالية العامة » ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٠٩ – ١١٣ ، ومن المؤلفات الاجنبية ، أنظر في هذا الموضوع :

H. Brochier et P. Tabation : op. cit. (pp. 428-445). A. Barrère : Redistribution des Revenus, attribution de ressources, Revenu disponible, (pp. 613-644), A. T. Reacock : Income redistribution and Social policy, J. Cape, London 1954.

(١١) – أنظر في ذلك : الدكتور أمين عبد الفتاح سلام : « السياسة الضريبية للدول المتخلفة » دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ (ص ٧٧ – ص ٨٩) .

الباب الثالث

الايرادات العامة – الأصول المنظمة للكميات المالية اللآزمة تمويل نشاط الدولة الإنفاق المتعلق بأداء الاقتصاد العام لدوره فى إشباع الحاجات العامة .

تقديم وتقسيم : يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المالية المتعلقة بتحقيق الاشباع العام أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة . وتستمد الدولة ما هى فى حاجة اليه من موارد مالية من الدخل القومى الذى يمثل مصدر القوة الشرائية الموجودة فى المجتمع فى فترة معينة . (سنة فى المعتاد) . والدولة اذ تدبر الموارد التى تستخدمها فى تمويل وظيفتها المتقدمة ، انما تتبع سياسة مالية معينة تتمشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تسودها فى مرحلة محددة من مراحا تطورها . فالايرادات العامة اذن ، هى وسيلة الدولة فى أداء دورها فى التدخل لتحقيق الاشباع العام ، وهى الوسيلة التى تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقا للاعتبارات الواقعية التى تسود الجماعة بأسرها .

وقد أدى تطور دور الدولة وازدياد النفقات العامة ، الى تطور نظرية الايرادات العامة ، الأمر الذى تجلت آثاره فى تطوير حجم هذه الايرادات والى تعدد أنواعها وأغراضها ، وهو ما يعنى فى الوقت نفسه ، تطوير محدداتها . ولقد ترتب على ذلك ، أن نظرية الايرادات لم تعد مقصورة ، كما كانت فى الفكر المالى التقليدى على تمويل النفقات العامة ، بل اصبحت الايرادات العامة (بالمقابل للتطورات التى لحقت النفقات العامة) أداة من أدوات التوجيه الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد تعددت مصادر الايرادات العامة فى العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة العامة التى تقوم بها الدولة والهدف منها . ومع التعدد الذى شهدته مصادر هذه الايرادات ، فقد حفل الفكر المالى بالعديد من المحاولات لتقسيم الايرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحدة فى الطبيعة أو المتشابهة فى الخصائص . من ذلك وعلى سبيل المثال تقسيم الموارد العامة الى موارد تقوم الدولة بتحصيل ايرادها جبرا من الأفراد كالضرائب والغرامات ، وموارد يتسنى لها الحصول عليها تنفيذا لتعاقد بينها وبين المواطنين كما فى « الدومين » الصناعى والتجارى ، وموارد تحصل عليها الدولة بدون مقابل من ناحيتها كالاعانات والمنح التى تقرر لصالحها . وتقسيم هذه الموارد الى موارد تحويلية ، وهى تلك التى تحصل الدولة على ايراداتها من الافراد تنفيذا لقوانين صادرة عنها ، (كالضرائب والرسوم) ، وموارد مباشرة متمثلة فى

الأموال التى تؤول اليها من ممتلكاتها ، وموارد مستقلة تحصل عليها حسب المآل ومثالها القروض العامة . وتقسيم بعض الكتاب ، (وعلى الأخص الالمان) للموارد العامة الى موارد تعطى ايرادات شبيهة بايرادات الاقتصاد الخاص ، (أى ايرادات الأفراد عن نشاطهم الفردى) ومثال ذلك « الدومين » التجارى والمالى والزراعى ، وموارده تغل ايرادات متعلقة بالاقتصاد العام تحصل الدولة عليها باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ كما فى حالات الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التى لا وارث لها . وتقسيم البعض الآخر للايرادات العامة الى ايرادات عادية وأخرى غير عادية على أساس التفرقة بين الايرادات التى تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة أو دورية ، كايرادات ممتلكات الدولة الخاصة والضرائب والرسوم ، والايرادات التى تحصل عليها الدولة فى ظروف غير عادية أو استثنائية دون أن يتوافر بالنسبة لها طابع التكرار أو الانتظام ، كالقروض العامة وبيع جزء من ممتلكات الدولة .

والواقع أن التقسيمات السابقة (وغيرها) لا تسلم جميعا من النقد نظرا لما يشوبها من تداخل (بل وتضارب فى بعض الاحيان) ، الأمر الذى يجعل كل تقسيم منها يحمل طابعا نسبيا ينبغى ضبط مضمونه بالنزول عندما يفرضه التطور الاقتصادى والاجتماعى من مقتضيات . غير أن هذه التقسيمات وان استهدفت للنقد ليست عديمة الأهمية ، حيث تظهر أهميتها فى القاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها ، ومدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر بحسب الظروف والأحوال التى تواجهها . لذلك نجد كل دولة تحدد أوجه الايرادات العامة التى تستطيع الاعتماد عليها بالنظر الى ما يلزم لتغطية نفقاتها العامة ولأداء دورها فى مختلف المجالات . وعملية الاختيار هذه تشكل جزءا من السياسة المالية التى لا بد وأن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع . ومهما يكن من أمر تقسيمات الايرادات العامة ، فاننا سنتبع فى التعرف على أنواعها مسلكا مبسطا يعتد بنوعية « المورد العام » من خلال الأوصاف التى تلحق بنشاط الدولة المالى وهى بسبيل تهيئة ما يلزم لمقابلة نفقاتها العامة من موارد مالية . هذه الاوصاف كما تعرض فى الواقع التطبيقى لمعظم الدول ، لا تخرج فى الأعم الأغلب عن أن تكون اما « اقتصادية » أو « سيادية » ، أو « إئتمانية » . وتحت كل وصف من هذه الاوصاف الثلاث يمكن الحديث عن مورد أو أكثر من الايرادات العامة بغية تحليل خصائصه وتفصيل أحكامه وبيان قواعده . فمن خلال وصف « الايرادات الاقتصادية » يبدو لنا فائض الاقتصاد العام وهو يشتمل أساسا على دخل « الدومين » وحصيلة الرسوم ، وفى نطاق « الايرادات السيادية » تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة باعتبارها أهم الموارد المالية للدول فى الوقت الحاضر ، وفى اطار « الايرادات الائتمانية » تحتل

القروض العامة بمختلف صورها وأشكالها حجر الزاوية عندما تقصُر الايرادات التعاوضية والسيادية عن الوفاء بكل ما تحتاجه الدولة من موارد لازمة لما تقوم به من إنفاق عام .

وبأخذ ما تقدم فى الاعتبار ، فاننا نجرى دراستنا للايرادات العامة الأساسية فى وقتنا الحاضر بالانطلاق من هذه الأوصاف دون غيرها وذلك فى الفصول التالية :

الفصل الاول - « ايرادات الدولة الناتجة عن فائض الاقتصاد العام » .

الفصل الثانى - « ايرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب » .

الفصل الثالث - « ايرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة » .

الفصــل الاول

« ايرادات الدولة الاقتصادية الناتجة عن فائض الاقتصاد العام »

تمهيــــد : يختص الفصل الحالى من فصول دراستنا بالبحث فى الايرادات العامة التى تحصل عليها الدولة نتيجة التوصل الى تحقيق فائض فى الاقتصاد العام من وراء نشاطها الاقتصادى والمالى . هذا الفائض يجد مصدره الرئيسى فى ايرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية وفى مقابل الخدمات التى تؤديها للأفراد ويتحقق لهم منها نفع معين ، والذى قد يكون نفعا خاصا فى بعض الأحوال ، وقد يترتب الى جوار النفع الخاص ، نفع عام فى أحوال أخرى . بهذا الوصف ، يمكن أن نتناول هنا بالبيان مصدرين أساسيين من مصادر الايرادات العامة . هما دخل الدولة من « الدومين الخاص » ومن حصيلة « الرسوم » . ولما كان المقابل المالى للخدمة موضوع « الرسوم » وأثمان منتجات السلع التى تنتجها المشروعات العامة الصناعية والتجارية (الدومين الصناعى والتجارى) لا يخلو من صعوبة ، فانه يحسن أن نعقد مقارنة بينهما بالقدر الذى يساعدنا على الالمام بذاتية كل من الرسم (وهو على ما سنرى مقابل خدمة منتجة فى القطاع العام بمعناه التقليدى) والثمن العام (وهو المقابل النقدى لسلعة منتجة فى القطاع العام بمفهومه الاقتصادى) ، وهو الامر الذى له أهميته فى تحديد مقدار الكميات المالية التى بمقدور الدولة الاعتماد عليها فى تمويل نفقاتها العامة ، دون اللجوء الى ممارسة سلطتها السيادية وبصفة خاصة فى مجال الضرائب . غير أنه قبل أن نخوض فى التفاصيل المتعلقة بالموضوعات المنوه بها حالا فانه يجمل بنا ان نفصح هنا عن المبررات التى تدعونا الى تناول « الرسوم » ضمن ايرادات الدولة الاقتصادية على غير ما هو مألوف فى الكتابات المالية من معالجتها ضمن ايرادات الدولة السيادية . هذا المسلك من جانبنا لا يصدر عن انكار ما يتميز به الرسم فى مظاهره الخارجية من صفات تجعل منه موردا سياديا ، بقدر ما هو راجع الى اعتبار ما يثيره جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية ، ومن ثم فان الاتيان عليها يعتبر أمرا له فائدته النظرية والمنهجية ، ولو على الأقل بالنسبة لخطة دراستنا الحالية هذه المشكلات تدور أساسا حول نفقة انتاج الخدمة موضوع الرسم وكيفية تقدير المقابل النقدى لها ، وهما أمران يجب أن يتقرر فى المقام الأول من خلال الالتزام باعتبارات الحساب الاقتصادى الرشيد المتمثل فى فكرتى التكلفة والعائد . والا لم يكن هناك أى معنى لذكر الرسوم بين موارد مالية الدولة وبعبارة أخرى حيث نرد مناسبة للحديث

عن الرسوم كمورد مالى عام ، فإنه يتعين علينا ألا نقف عند مجرد الشكل ، بل ينبغى ان نجاوز ذلك سعيا الى المضمون وهو الأمر الذى يتطلب ايجاد فائض مالى يمثل الفرق بين تكلفة الخدمة (نفقة انتاجها) والعائد منها (المقابل النقدى لها)[1] . وبناء عليه فانه بهذه الصفة ليس هناك مايمنع منطقيا من دراسة الرسوم فى الحالات التى ينتج عن حصيلتها فائض بالمعنى المشار اليه ، تحت وصف الايرادات الاقتصادية (أو فائض الاقتصاد العام) علاوة على الدخول المحققة فى الدومين الخاص ، لأن الدولة تحصل على موارد مالية لها هنا فى مقابل ما تقوم به أو تقدمه من خدمات أو منتجات ، وان كان هذا لا يمنع بطبيعة الحال من ان تتحمل الدولة فى بعض الأحيان مسئولية تقديم الخدمة موضوع الرسم بثمن يقل عن نفقة انتاجها أو يتساوى معه ، وفى مثل هذه الحالات فانه لا يمكن النظر الى الرسوم كمصدر حقيقى للايرادات العامة ، أى لا يمكن اعتبارها من بين الايرادات المنتجة لموارد مالية عامة .

واذا استقام لنا ما تقدم من مبررات نظرية ومنهجية تتصل بمدى مناسبة دراسة الرسوم مع ما يشتمل عليه الفصل الحالى من موضوعات ، فاننا نتناول فى ثلاثة مباحث متتالية الموضوعات المشار اليها بحسب ترتيب اثارتها على النحو التالى :

المبحث الاول

« ايرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية »

(دخل الدومين)[2]

يتحدد المبحث الراهن باجلاء بعض النقاط الأساسية التى تتعلق بتحديد المقصود بالدومين الذى نعنى بما ينتج عنه من دخل يمكن للدولة أن تستمد منه موارد مالية لازمة لتحقيق الاشباع العام ، وبالأنواع الرئيسية من المصادر الايرادية المنتجة لدخل « الدومين » الذى يهتم بدراسته علماء المالية العامة بمناسبة الحديث عن فائض الاقتصاد العام .

(أ) الدومين العام والدومين الخاص : (الثانى دون الأول هو الذى يعنيه علماء المالية العامة لدى بحث دخل الدومين) :

يطلق لفظ الدومين **Domaine** على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها ، عقارية أو منقولة ، وأيا كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة . وينقسم دومين الدولة الى

قسمين كبيرين : الدومين العام والدومين الخاص . ويقصد بالدومين العام Domaine public الأموال التى تملكها الدولة (أو الاشخاص العامة الأخرى) ، والتى تخضع لأحكام القانون العام ، وتخصص للنفع العام . ومن أمثلة ذلك الأنهار والكبارى والطرق والحدائق العامة . وعادة ما لا تقتضى الدولة ثمنا من الأفراد مقابل استعمالهم لهذه الأموال . ومع ذلك فقد تفرض الدولة فى حالات معينة ، رسوما على الانتفاع بها ، ومثال ذلك الرسوم التى تفرض على زيارة الحدائق والمتاحف العامة ، أو على عبور بعض الطرق والكبارى . وغالبا ما يكون السبب فى اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة فى تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال . وقد يكون سببها ، فى حالات استثنائية ، هو الرغبة فى تغطية نفقات انشاء هذه الأموال ، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هى مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام ، ولهذا فانه لا يغل فى الغالب ايرادا يعول عليه فى تمويل النفقات العامة للدولة .

أما الدومين الخاص Domaine privè فيراد به الأموال التى تملكها الدولة ملكية خاصة ، والتى تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص ، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل[٣] . ويدر الدومين الخاص ، على عكس الدومين العام ايرادا ، ولذلك فانه ، هو وحده الذى يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص ، كمصدر من مصادر الايرادات العامة .

(ب) – تطور ايرادات الدولة من الدومين الخاص ، وأهم صور الايرادات العامة المنتجة لدخل دورى فى نطاقه :

وقد كانت ايرادات الدومين هى المورد الأكبر للملك أو الأمير الاقطاعى فى العصور الوسطى عندما كانت ماليته الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الامارة ، وكان دخل أراضيه الزراعية المملوكة له ملكية خاصة يساهم بالنصيب الأكبر فى ايراداته . الا أنه ترتب على اسراف الملوك فى التنازل عن جزء من ممتلكاتهم للأمراء الاقطاعيين حرمانهم من دخل هذه الممتلكات وبالتالى فقد تضاءلت أهمية ايرادات الدومين تدريجيا وحلت محلها الايرادات المتحصلة من الأفراد اختيارا فى البداية ثم اجبارا فى النهاية ، ونعنى بها ايرادات الضرائب . وقد استمر هذا الوضع فى عصر ما بعد الاقطاع حتى العصر الحديث الذى شهد – وعلى الأخص ابتداء من القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين – ولا يزال يشهد ازديادا فى أهمية ايرادات الدومين مرة أخرى ، ولكن مع اختلاف نوع الدومين ، فى خصائصه وأغراضه . فلم تعد ممتلكات الدولة التى تغل ايرادا لا بأس به هى الأراضى الزراعية كما

كان الحال من قبل ، بل أصبحت هى المشروعات الصناعية والتجارية التى تملكها الدولة والتى يقصد منها الحصول على ايرادات عامة للخزانة . ويعد هذا التطور نتيجة لانتشار المذهبيات التدخلية والموجهة فى الرأسماليات الغربية والجماعية فى الدول التى تأخذ بالنظام الاشتراكى (الاقتصاديات الاشتراكية)[٤] . وهكذا فانه مع تطور الدور الاقتصادى والاجتماعى الذى تؤديه الدولة فى حياة مواطنيها تغيرت وظائفها بحيث اتسع نطاق تدخلها فى الشئون الاقتصادية ، فأصبحت تتولى بنفسها انتاج بعض السلع وتحتكر بعض الصناعات وتؤمم مشروعات (أو شركات) وتساهم فى أخرى رغبة منها فى توجيه الاقتصاد القومى الوجهة التى تريدها . وبذا ازدادت أهمية الدومين محل البحث ، فلم يعد يقتصر على الدومين العقارى الزراعى ، بل أصبح أهم من ذلك دومينا صناعيا وتجاريا وماليا .

(ج) – المصادر الايرادية المكونة لدخل الدومين الخاص (بيان هذه المصادر فى المجالات العقارية والصناعية والتجارية والمالية) :

يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعا للمصادر التى يمكن الاعتماد على ماتحققه من فائض فى تمويل الايرادات العامة الى ثلاثة أقسام تتفاوت فى أهميتها ، هى : الدومين العقارى ، والدومين الصناعى والتجارى ، والدومين المالى .

١ – **فبالنسبة لايرادات الدولة من الدومين العقارى** ، فان هذا القسم يتكون أساسا من الاراضى الزراعية والغابات (الدومين الزراعى) ، والمناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجى) ، وقد أضيف الى هذا القسم فى العصر الحديث الأبنية السكنية التى تنشئها الدولة مساهمة منها فى حل أزمة الاسكان الناشئة عن الميل الى التركز فى المدن والمراكز الصناعية من جهة والى زيادة السكان من جهة أخرى . وبهذه المثابة تعتبر ايجارات المساكن المملوكة للدولة والمؤجرة الى الأفراد من موارد الدومين العقارى . الا أنه يلاحظ أن الدولة لا تستهدف فى أغلب الحالات (وبغض النظر عن نوعية النظام الاقتصادى السائد) من انشاء هذه المساكن الحصول على ايرادات للخزانة العامة ، وانما تستهدف توفير هذه الخدمة الأساسية للمواطنين وبصفة خاصة للطبقات محدودة الدخل منهم . هذا ويمكن أن تلحق بالدومين العقارى ، القصور المصادرة التى تعتبر موردا من موارد الدولة حيث تلجأ الى تحويلها الى متاحف (كرمز لعهد قد مضى ، أو احياء لذكرى أو تراث معين) وتتقاضى مقابلا عن زيارتها ، أو تؤجرها لشركات فنادق أو الى الافراد مقابل ايجارات مرتفعة .

ولقد كان النشاط الزراعى المتعلق باستغلال الأراضى هو أهم أنواع الدومين الخاص ، ولهذا فانه يشكل ما يعرف بالدومين التقليدى . ويأتى دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع الحاصلات (أو المنتجات) الزراعية ، ومن الأجرة التى يدفعها المستأجرون الذين يتولون زراعة الأراضى المشار اليها .

وقد بدأ الدومين الزراعى يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن تحقيقا لمجموعة من الاعتبارات ، الخاص منها تختلف أسبابه من دولة الى أخرى ، أما العام فيها فيعود بصفة رئيسية الى التيار الفكرى الرأسمالى الذى كان سائدا فى ذلك الوقت والذى يرى أفضلية « الاستغلال » الفردى عن الاستغلال الحكومى فى أوجه النشاط المختلفة وخاصة بالنسبة الى الاستغلال الزراعى[٥] . ويلاحظ أن الدولة فى الدول الغربية لا تزال تملك مساحات واسعة من الأراضى وان لم يكن الهدف الأساسى منها هو الحصول على ايرادات بل استصلاحها ثم التصرف فيها للأفراد بعد ذلك ، أو انشاء مزارع نموذجية يجرى استغلالها على أحدث الطرق الفنية للاستغلال الزراعى . وبصفة عامة ، فان الايرادات الناتجة من الاراضى الزراعية ليست غزيرة ولا مرنة ، ولهذا لم يعد من الممكن أن تؤدى دورا هاما كمصدر من مصادر الايرادات العامة فى العصر الحديث .

وعلى العكس من ذلك فان الدولة تعتبر أكثر قدرة على استغلال الغابات من الأفراد ، ولهذا فقد اتجهت الدول الى الاحتفاظ بملكية الغابات لعوامل عديدة تتصل بهذا النوع من الاستغلال ولا توجد بالنسبة للأراضى الزراعية . فمن المعلوم أن الفترة اللازمة لاكتمال نمو أشجار الغابات وصلاحيتها للاستغلال الاقتصادى بقطعها واستعمالها كأخشاب أطول من حياة الانسان فى المعتاد مما قد يدفع الأفراد المالكين للغابات الى قطعها قبل اكتمال نموها ولهذا فان الدولة وحدها تستطيع تجميد استثماراتها فى هذا المجال فترة طويلة من الزمن حتى تنتهى الدورة الانتاجية . كذلك يلاحظ أن تنمية الغابات لا تستلزم فنون انتاج معقدة ، أو انفاق مصروفات كبيرة ، بل تنمو الأشجار من تلقاء نفسها فى أغلب الأحيان ومن ثم يمكن للادارة الحكومية ببساطة الاشراف على الغابات اشرافا اقتصاديا .

٢ - أما عن « **الدومين الاستخراجى** » ، فهو يتصل بالثروات الطبيعية التى يمكن استخراجها من المناجم والمحاجر الموجودة فى الدولة . وهنا تختلف الدول فيما بينها بالنسبة الى استغلال هذا المورد وذلك تبعا لاختلاف المذهبية السائدة فيها . فالبعض يحتفظ للدولة بالأستغلال المباشر للثروة المعدنية لما لها من دور حيوى فى مختلف أوجه النشاط الصناعى ، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد ايمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادى الفردى عن الحكومى خاصة فى مثل هذا المجال الذى يحتاج الى استخدام أحدث طرق الانتاج الفنية ،

وأخيراً فان دولاً أخرى تفضل الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها الى الأفراد مع الاشراف على هذا الاستغلال بهدف حماية الثروة المعدنية من النضوب المبكر ، ويأخذ هذا الاشراف فى الغالب صورة اشتراك الدولة مع الأفراد فى استغلال المناجم والمحاجر .

٣ – أما عن **ايرادات الدولة من الدومين الصناعى والتجارى** ، فان هذا الدومين يضم مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التى تقوم بها الدولة فى مجالات النشاط الاقتصادى الشبيهة بنشاط الأفراد . وتدر أغلبية هذه المشروعات ايرادات مالية تعتبر مصدرا من مصادر الايرادات العامة . وقد ازدادت أهمية الدومين الحالى فى الدول الرأسمالية تحت تأثير المذاهب التدخلية والموجهة التى انتشرت بعد الحرب العالمية الأولى (وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالى فى الثلاثينات من هذا القرن) والتى اقتضت تدخل الدولة فى حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر . كما تعاظمت أهمية المشروعات فى المجالات المتقدمة فى الدول الاشتراكية أيضا ، وعلى الأخص فيما بعد الحرب العالمية الثانية .

وتصدى الدولة لمثل هذه المشروعات التجارية والصناعية يؤدى الى تحقيق ايراد عام لها ، فى صورة ما يعرف **بالثمن العام Prix Public** والذى هو ثمن منتجات المشروعات المتقدمة من السلع والخدمات التى تبيعها للأفراد ، أو من خلال الاحتكار المالى الذى تمارسه بالنسبة لنوع معين من السلع[٧] . غير أن الفرض المتقدم لا ينفى ان الدولة قد تستهدف من اقامة مثل هذه المشروعات تحقيق أغراض اجتماعية غير الهدف المالى (أو قصد الربح) تتمثل فى توفير خدمة عامة لفئات معينة من المواطنين ، بشروط واوضاع خاصة ، أهمها يتعلق بثمن الخدمة ، لا يمكن تحقيقها اذا ترك الأمر الى النشاط الخاص فى هذا الشأن ، كذلك فان الدولة قد تقصد من القيام ببعض المشروعات تحقيق أغراض تتعلق بالأمن القومى تتجلى فى خدمة المجهود الحربى وضمان انتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية . ومن البديهى أنه لا يمكن قياس نجاح المشروعات العامة فى الحالتين الأخيرتين بمدى تحقيقها للأرباح نظرا الى أن الغاية من وراء انشائها كما هو واضح ، هو انتاج مواد وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة .

ولتفصيل ما تقدم ، **فان الدومين الصناعى Domaine Industriel** يشمل المشروعات الصناعية التى تتولى أمرها الدولة ، وان كان يجدر بنا ان نشير هنا الى أن بعض الكتاب قد فرق فى هذا الشأن بين المشروعات التى تقوم بها الدولة وتهدف من ورائها الى تزويد مرافقها وهيئاتها المختلفة بما تحتاج اليه من سلع حتى لا تضطر الى شرائها من الأسواق ،

والمشروعات التى تتولاها الدولة تحقيقا لغرض اقتصادى أو مالى أو اجتماعى أو سياسى ، معتبرين النوع الأول وظيفة تتولاها الدولة بقصد اشباع الحاجات العامة ولا تقصد من ورائها الربح وبالتالى فانها على هذا الأساس لا تعتبر داخلة فى الدومين الصناعى . الا أن هذه الوجهة من النظر ، لا تسلم من النقد لدى التأمل فى الأساس الذى استندت اليه فى تفرقتها السابقة . فالمدقق فى كلا النوعين من المشروعات يجد أنه لا فرق بينهما من ناحية النتيجة النهائية التى يقودان اليها ، فكلاهما يحقق دخلا للدولة وان اختلف شكله . فمشروعات النوع الأول تحقق لها ربحا (أو فائضا) فى شكل الوفر الناتج من الفرق بين ثمن تكلفة السلع المنتجة فى مشروعاته والثمن الذى تضطر الدولة الى دفعه فيما لو اشترت نفس السلع من الاسواق . أما المشروعات الأخرى فتهدف الدولة الى الحصول منها على ربح يضاف الى ذمتها المالية .

وبصفة عامة فان الدولة تؤمن الادارة الاقتصادية لهذا الدومين بأحد أساليب ثلاثة – على خلاف فى التفاصيل بين النظم الاقتصادية المختلفة – هى : أسلوب الاستغلال المباشر ، أو منح الامتياز ، أو الاستغلال المختلط . ففى أسلوب الاستغلال المباشر (أو الريجى **Regie**) تتولى الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعى وتستقل بملكيته وتتحمل نتائجه (الايجابية والسلبية) وذلك تحقيقا لأغراض دفاعية (كتأمين حصولها على ما يلزمها من معدات وأسلحة وذخائر) ، أو لأسباب اقتصادية (كما هو الحال فى فترة التنمية حيث يدفع انعدام روح المخاطرة فى القطاع الخاص الدولة الى القيام بنفسها بالمشروعات الصناعية الهامة ، أو لأهداف اجتماعية (للحيلولة دون تحكم المنتج فى المستهلك) ، أو حتى لمقاصد مستمدة من المثاليات المذهبية ، لتتمشى مثلا مع المبادىء الاشتراكية . ومع هذا الاسلوب تصبح الدولة هى صاحبة السيادة المطلقة على المشروع الصناعى الأمر الذى يعطيها مكنة تحديد أثمان السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام . أما فى الأحوال التى ترغب الدولة فى التخلص من العبء الفنى أو المالى الذى يتطلبه مشروع معين ، فانها تلجأ الى أسلوب منح الامتياز « **La concession** » فتعهد به الى منظم خاص (فرد أو شركة) يتولاه بنفسه تحت اشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة شروطا على الملتزم ، وقد تكون هذه الشروط خاصة بمراعاة مصالح جمهور المتعاملين على منتجاته (المستهلكين) أو العاملين به (العمال) ، أو بمشاركة الدولة للمنظم فى الربح المتحقق بنسبة معينة حيث يعد نصيب الدولة فى هذه الحالة غلة لهذا الالتزام ، ويعتبر محل الالتزام « الدومين الصناعى » . وأخيرا فانه فيما يتعلق « بأسلوب الاستغلال المختلط » **Exploitation ou Sociètés Mixte**، فانه يعتبر اسلوبا وسطا بين الاسلوبين المتقدمين . هنا تشترك الدولة والأفراد والهيئات الخاصة فى انشاء شركات اقتصاد مختلط تستطيع عن

طريق النصيب الذى أسهمت به فى رأسمالها أن توجهها الوجهة التى تتفق وسياستها الاقتصادية والمالية[8] فاذا انتقلنا الآن للتعرف على « الدومين التجارى » Domaine Commercial فاننا نجده يتمثل فى المشروعات التجارية التى تمتلكها الدولة وتباشر فيها نشاطا تجاريا محضا بقصد تحقيق الربح . ولقد كان هذا الدومين من أكثر صور تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية عرضة للنقد ، وبالرغم من هذا فاننا نجده - بدرجات متفاوتة وبغض النظر عن مستويات التقدم والتخلف الاقتصادى - فى الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية .

ففى النوع الأول من الاقتصاديات (المنبثقة عن النظام الرأسمالى) نقابل من أنواع هذا الدومين مشروعات سك العملات المعدنية واصدار النقود الورقية وما تحققه الدولة من ورائها من ارباح (كالفرق بين القيمة الاسمية للعملة المعدنية والقيمة المعدنية لها) ، وكذلك المشروعات التى تقوم بها هيئات الحكم المحلى فى الريف والحضر ، كافتتاح محال لبيع المواد والسلع الغذائية والدوائية .

وفى النوع الثانى ، وهو الاقتصاديات الاشتراكية ، فاننا نعثر على أمثلة تطبيقية له فى التطورات الاقتصادية التى شهدها الاقتصاد السوفيتى . من ذلك ما كانت تقوم به الدولة فى الفترة من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٢١ من جمع الحاصلات الزراعية وتوزيع الاغذية والسلع الاستهلاكية التى تنتجها المصانع على السكان تبعا لحاجة كل منهم الى هذه المواد حيث كان القانون الصادر فى ٢٤ نوفمبر ١٩١٨ يمنع كل تجارة خاصة وكل تنظيم تجارى خاص فى الأسواق الزراعية والصناعية . ولقد استبدل هذا القانون بآخر فى ٢١ مارس ١٩٢١ كان من بين الجديد الذى جاء به اعطاء الزراع الحق فى بيع الزائد من المحصول الذى تجمعه السلطات العامة فى السوق نظير قيامه بأداء ضريبة عينية عن ذلك القدر الذى يبيعه فيه[9] .

وتعتبر الاحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجارى . وتحقق الدولة هذه الاحتكارات فى الواقع عن طريق امتلاكها أو استغلالها لفرع معين من فروع الانتاج بقصد الحصول على مورد مالى لم يكن من الممكن لها الحصول عليه بواسطة الضرائب لو ترك هذا النوع من النشاط فى يد الأفراد وتقاضت هى ضريبة منهم . ولكى يبلغ الاحتكار المالى الهدف الباعث على قيام الدولة به ، فانه يلزم لذلك أن تقوم الدولة باحتكار فرع الانتاج المناسب الذى ينبغى أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط يمكن اجمالها فى شرطين أساسيين : أولهما : ألا يترتب على هذا الاحتكار أى ضرر اجتماعى ، وثانيهما : أن تكون السلعة الناتجة عنه من السلع واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن[10] وقد ينضاف الى

جانب الاعتبار المالى فى الاحتكارات المشار اليها ، اعتبارات أخرى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية . ومن أمثلة الاعتبارات الاجتماعية ، الرغبة فى التقليل من الاستهلاك لبعض أنواع السلع الضارة ، كاحتكار الدولة لانتاج المشروعات الكحولية الذى لجأت اليه فرنسا قبل الحرب العالمية الثانية (وذلك فيما عدا بعض الأصناف الاستثنائية التى أبيح للمشروعات الخاصة انتاجها وبيعها) . أما الاعتبارات الاقتصادية فهى أكبر من أن تقع تحت حصر ، وان كان يمكن أن نسوق كمثال لها احتكار الدولة لعمليات اليانصيب حيث تقوم باصدار أوراقه المختلفة الفئات وتحصل على ما ينتج من حصيلة الاكتتاب فيها من أرباح . ومن الدول التى أخذت بهذا النوع من الاحتكار فرنسا ولبنان . وهو وان كان منتقدا من الناحيتين الاجتماعية والخلقية ، إلآ أنه لا يخلو من النفع بالنسبة للدولة أو للافراد الفائزين فى نتيجة السحب النهائى على اليانصيب[11] .

وأخيرا فانه بالنسبة لايرادات الدولة من الدومين المالى (أو محفظتها من الأوراق المالية) ، فهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا . ويقصد « بالدومين المالى » محفظة الدولة من الاوراق المالية ، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتى تحصل منها على أرباح بفوائد تعد ايرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة . وقد ازدادت أهمية هذا الدومين فى وقتنا الحالى كما حدث تطور فى مضمونه ، فلم يعد قاصرا على الايرادات الناتجة عن حق الدولة فى اصدار النقود ، بل اصبح يتضمن أساسا الأسهم التى تمثل مساهمة الدولة فى المشروعات ذات الاقتصاد المختلط (التى تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة) . ويرجع السبب فى هذا التطور الى رغبة الدولة فى الاشراف على القطاع الخاص ، وفى السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها الى تحقيق الصالح العام . وقد يوجه النقد الى التجاء الدولة لاستثمار أموالها فى شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التى تتعرض لها سوق الاوراق المالية فى بعض الأحيان ، مما يجعل ايراد الدولة غير ثابت أو مضمون . ولكن قد تجد الدولة نفسها مدفوعة الى ممارسة مثل هذا النشاط المالى لتحقيق غرض سياسى أو مصلحة اقتصادية[12] يكون من شأنه اطمئنان الأفراد الى شراء الاسهم أو السندات الخاصة بالمشروعات التى تشارك فيها مما يترتب عليه انجاح حركة التنمية الاقتصادية التى تحتاج اليها البلاد . وفضلا عن هذا ، فان بعض الدول تسمح للممولين بسداد نسبة معينة من بعض الضرائب فى شكل سندات محددة مما يترتب عليه زيادة ما تمتلكه الدولة من أوراق مالية . كذلك يتمثل الدومين المالى فيما تلجأ اليه بعض الدول من انشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة : الاقتصادية والاجتماعية والعقارية ، والحرفية مما يأتى بفوائد تكون ايرادات للدولة . هذا فضلا عن فوائد القروض التى تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة .

المبحث الثاني

« ايرادات الدولة المتحصلة من الرسوم »[١٣]

تعتبر الرسوم من الايرادات العامة التى تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة حيث تستخدم حصيلتها فى تمويل النشاط المالى وتحقيق المنافع العامة . وتحصل الدولة على ايراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التى تؤديها مرافقها وهيئاتها العامة للافراد من خلال النشاط العام الذى وجد المرفق أو الهيئة أصلا للقيام به . وفيما يلى فاننا نعرض على التوالى للتعريف بالرسم بقصد تحديد ماهيته ، والأساس الذى تصدر عنه الدولة فى فرض الرسوم ، ودورها فى المالية العامة الحديثة .

(أ) - التعريف بالرسم (تحديد ماهيته من خلال استعراض عناصره ومدى تميزه عن الاتاوة) :

يمكن تعريف الرسم « Tax; fee » بأنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا الى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب احدى الهيئات العامة ، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذى يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والافراد ، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة .

من هذا التعريف المتقدم للرسم ، يتضح لنا أنه يتميز بأربع خصائص هامة تحدد ذاتيته على النحو التالى :

أول هذه الخصائص هو « الصفة النقدية للرسم » : ولا تحتاج هذه الصفة الى ايضاح كثير . فالرسم مبلغ نقدى يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط احدى ادارات أو مرافق الدولة . ويساير هذا الأوضاع الاقتصادية العامة التى تقوم على استخدام النقود فى التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء ، فضلا عن أنه يتفق مع التطور الحديث فى مالية الدولة من حيث تحصيل ايراداتها وانفاق مصروفاتها فى صورة نقود ، ولهذا فانه قد أصبح من غير المقبول قيام الفرد بدفع الرسم فى صورة عينية أو بالاشغال فترة معينة لصالح الادارة .

وثانيها يتمثل فى طابع « الالزام أو الجبر فى جباية الرسم » : وقد يبدو لأول وهلة من التعريف السابق ان الرسم اختيارى ، اذ لا يدفع الا اذا طلب الفرد الخدمة . على ان الاختيار هنا فى الحقيقة ظاهرى لأن الفرد ليس حرا ، اذ لا يستطيع فى الواقع الا أن يطلب الخدمة والا عرض مصالحه للضياع أو نفسه للعقاب ، أو حرمها من ميزة معينة . ولهذا

فان الرسم يتميز بأنه يحمل طابع الالزام أو الجبر . ويبدو عنصر الجبر واضحا فى استقلال الدولة بوضع نظامه القانونى من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وغير هذا كما انها تتمتع فى سبيل اقتضائه بامتياز على اموال المدين . ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الاكراه ، بين الاكراه القانونى والاكراه المعنوى . ويقصد بالأول حالة ما اذا كان الفرد مجبرا على تلقى خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها (كما فى حالة التعليم الالزامى) ، لكن الغالب أن يكون الاكراه معنويا أى أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا ، ومن أمثلة ذلك رسوم الدراسة فى مرحلة التعليم الجامعى(١٤) .

وثالث الخصائص المميزة للرسم ، يكمن فى عنصر المقابل أو المنفعة الخاصة التى تعود على دافعه :

فالرسم يدفعه الفرد مقابل الخدمة الخاصة التى يحصل عليها من جانب الدولة . وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه احدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل فى المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق والشهر) أو غير ذلك من الأمثلة التى يتحقق فيها للفرد نفع خاص من طلب الخدمة موضوع الرسم .

ورابع هذه الخصائص يتجلى فى تحقق النفع العام الى جانب النفع الخاص : ويعنى هذا ان الفرد الذى يدفع الرسم انما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل فى الخدمة المعينة التى تؤديها له الهيئات العامة فى الدولة ، كما أنه يعنى أن هذه الخدمة تمثل الى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل ، أو على الاقتصاد القومى فى مجموعه . فالرسوم القضائية ، مثلا يلتزم بدفعها رافعو الدعاوى أمام القضاء مقابل تمكينهم من استصدار الأحكام التى تضمن لهم حقهم المتنازع فيه ، والمجتمع كله ، ولا شك ، مستفيد من نشاط مرفق القضاء الذى يعطى الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار . ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التى تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم التطعيم أو التعليم ، والتى تقترن بالمنافع العامة التى تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم .

الرســـم والإتـــاوة :

واذا كان التعريف المتقدم للرسم يتسم ببساطته ووضوحه النظرى ، فانه يحدث فى بعض الاحيان ان تدق التفرقة بينه وبين ما يسمى بالاتاوة (أو مقابل التحسن) بالنظر الى أن كليهما قائم على فكرة المقابل . ولهذا فانه يحسن بنا أن نخلّص ماهية الرسم من الاتاوة ، وذلك عن طريق التعريف بهذه الأخيرة والتركيز على أوجه الخلاف فى كل منهما .

ويمكن **تعريف الأتاوة** « Special Assessment » بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة (أو أحد الاشخاص العامة بها) جبرا على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التى عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الاشغال (أو الاعمال) العامة . ومن أمثلة هذه الاشغال ، شق الطرق وتعبيدها ، وتوصيل الكهرباء واسالة المياه والمجارى بالنسبة للعقارات المبنية ، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لرى وصرف الاراضى الزراعية .

وبالرغم مما يبعثه ارتكاز كل من الرسم والاتاوة على عنصر المقابل مما يبعث على التفكير فى أمر التشابه فيما بينهما من هذه الناحية ، فان الأوجه التى يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية . فدرجة الاكراه تختلف فى الاتاوة عنها فى الرسم . ففى حالة الاتاوة نجد أنه لا مناص للمالك العقارى من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة . أما فى الرسم ، فانه يمكن عدم دفع المقابل النقدى فيه بالامتناع عن الانتفاع من الخدمة التى قرر هذا الرسم فى مقابلها فى الحالات التى لا يتحقق فيها الاكراه أو الاجبار القانونى . ومن ناحية أخرى يقوم بدفع الاتاوة فئة معينة من الاشخاص ، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة ، أما فى الرسم فان مقابله يدفعه اى شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة . هذا ويقصد بالاتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات ، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فانها تغطى من حصيلة الضرائب . ويرجع هذا الى أن الملاك العقاريين ليسوا هم الذين انتفعوا بهذه المشروعات السابقة وحدهم ، بل ان هناك غيرهم مما لا يمكن حصرهم مقدما قد استفادوا من قيامها أيضا وذلك فى الحالة التى تقوم فيها الدولة بانشاء طريق جديد : هنا نلاحظ ان ملاك العقارات الكائنة على جانبى الطريق المنشىء قد انتفعت من انشائه ، كما انتفع ايضا المارة من المشاة وراكبى السيارات من هذا الطريق ولهذا فقد وجب توزيع عبء تكاليف الطريق المشار اليه على المنتفعين من وجوده[١٥] .

(ب) - أساس فرض الرسم (المصدر الذى تستمد منه الدولة سلطتها فى تقرير الرسوم) :

يترتب على الطابع الالزامى (أو صفة الجبر أو الاكراه) للرسوم ضرورة وضع أساس تصدر عنه سلطة الدولة فى تقرير الرسوم ضمانا لسلامة مالية الدولة والمواطنين . وقد استتبع هذا فى الدول ذات الدساتير والتقاليد الديموقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم بالنظر الى أنه لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد فى مقابل أداء الخدمات العامة الا بواسطتها ، اذ أنه نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التى تتبع فى تقديرها ، فان السلطة التنفيذية قد تكون هى الأقدر

على اجراء هذا التقدير فى بعض الاحوال ، ومن ثم تكفى القرارات الادارية فى فرض الرسوم[١٦] . لكن يتعين دائما أن تستند هذه القرارات الى قوانين تجيز لها هذا الفرض وأن يكون ذلك فى حدود اجازتها ، والا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية . ويترتب على ذلك عدة نتائج منها : أولا ، ان أية سلطة ادارية لا تستطيع تقرير رسوم جديدة ما لم يعطها القانون هذا الحق ، وثانيا ، أنه اذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على اذن من الادارة فليس لها أن تعلق الحصول على الاذن على دفع رسم معين ما دام القانون لم يقرره ، وثالثا ، انه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، وحتى ولو لم يعارض صاحب الشأن فى دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

ويلاحظ أن القانون الصادر بفرض الرسوم أو باجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية قد يتضمن اعفاء طوائف معينة من المواطنين — من ذوى الدخول الدنيا غالبا — من دفع هذه الرسوم أو بتخفيضها بالنسبة اليهم . وفى هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة .

(ج) — دور الرسوم فى المالية العامة الحديثة (مستقبل الرسوم فى وقتنا الحاضر) :

كان للرسوم فيما مضى وعلى الأخص فى القرون الوسطى والعصور التى تلتها دور كبير فى المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجا بعد الدومين (الناتج أساسا من ريع أملاك الدولة الخاصة) ويعزى تفسير ذلك الى أكثر من سبب . فمن ناحية فان الخدمات العامة والتضامن بين أعضاء المجتمع الواحد التى يقوم عليها مبدأ فرض الضرائب لم تكن مستقرة فى أذهان الافراد ، بل على العكس كان المكلف ينظر الى خدمات الدولة بقدر المنفعة التى ينالها منها فيتقبل بسهولة دفع الرسم المفروض لقاء هذه المنفعة . ومن ناحية ثانية ، فان الرسوم بأنواعها لم تكن تتطلب موافقة نواب المكلفين بها (ممثلى الشعب من خلال المجالس النيابية المختلفة) كما فى الضرائب مما جعل الحكومات تفضل اللجوء اليها . يضاف الى ما تقدم ان تقرير رسوم يدفعها الأفراد للعاملين فى الدولة مقابل الأعمال التى يؤدونها لهم ، كان يوفر على الخزانة العامة دفع مرتبات لهؤلاء العاملين .

غير ان الوضع السابق لم يستمر طويلا فقد أدى التطور الى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام ، فأصبحت تؤدى دورها بناء على مسئوليتها عن اشباع الحاجات العامة فى مختلف المجالات دون أن يقترن هذا الدور (فى كل حال) بفرض رسوم على خدمات الدولة ، وأصبح الأصل أن الدولة تسخر مرافقها وهيئاتها العامة من أجل القيام بنشاط عام يؤدى خدمات عامة ، ويتم تمويل هذا النشاط بواسطة الاعتمادات التى تخصص لكل مرفق أو هيئة فى الميزانية العامة .

وكنتيجة لما سبق، فقد تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالى فى مالية الدول الحديثة[١٧]. ولذلك فقد اتجهت معظم البلدان الى الحد منها بالغائها أو تحويلها الى ضرائب برفع سعرها. ويرجع ذلك أساسا الى ذيوع فكرة مجانية الخدمات التى أصبحت تقوم بها الدولة وهو ما أدى الى اللجوء فى سد تكاليفها الى الاستعانة بالضرائب التى احتلت المقام الاول بين موارد الدولة. وعلاوة على ما سلف فان المبدأ الحديث يقضى بضرورة موافقة نواب الشعب على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة فى سهولة الالتجاء اليه عن الضريبة. وفضلا عن كل الاعتبارات المتقدمة، فان الرسوم كمورد للايرادات العامة تفتقد المرونة والغزارة اللازمتين لاقامة نظام مالى حديث يكفل زيادة الحصيلة بمعدل سريع اذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تقتضى زيادة سريعة فى مواردها، اذ أنه يخشى فى حالة ارتفاع سعر الرسم أن ينصرف الافراد عن طلب الخدمة مما يترتب عليه ألا تزيد الحصيلة العامة للرسوم وقت ان تدق الحاجة لهذه الزيادة. كذلك لا تسمح طبيعة التنظيم الفنى للرسوم بمراعاة الظروف الخاصة بالأفراد من حيث القدرة على الدفع ومن ثم فانه يصعب لدى استخدامها مراعاة الاعتبارات المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية.

المبحث الثالث

تقدير المقابل النقدى للسلع والخدمات المنتجة فى الاقتصاد العام
(مقارنة بين الثمن العام والرسوم[١٨])

يرجع السبب فى تخصيصنا المبحث الراهن لدراسة كيفية تقدير الثمن العام والرسوم الى ما لهذه الدراسة من أهمية فى الوقوف على حجم الكميات المالية التى تستطيع الدولة أن تعول عليها كايرادات عامة نتيجة قيامها بانتاج السلع المادية فى مشروعاتها العامة، الصناعية والتجارية والتى تطلب لها ثمنا عاما، أو لتأديتها خدمات للافراد (يتحقق الى جوار النفع الخاص فيها، النفع العام) عن طريق مرافقها وهيئاتها العامة لقاء رسم معين. يضاف الى هذا، أن هناك بعض أوجه للشبه بين الثمن العام والرسم بالنظر الى أن كلا منهما يدفع مقابل نفع خاص يعود على الفرد، الأمر الذى يتطلب منا عقد مقارنة بينهما نخلص منها الى ذاتية كل منهما بما يدرأ عنهما كل مظنة للخلط أو اللبس.

ونود ان ننوه هنا وقبل ان نعقد مقارنة تفصيلية بين الثمن العام والرسم، أنه إن صح ما يقال من وجود وجه للشبه بينهما فيما يتعلق بترتيب نفع خاص، الا أن الفرق يظل

قائما بينهما من حيث طبيعة كل منهما . فبينما يمثل الثمن العام ايرادا شبيها بايرادات النشاط الخاص تماما تحصل عليه الدولة من نشاطها الصناعى والتجارى المشابه لنشاط الأفراد ، نلاحظ ان الرسم له طبيعة أخرى . فهو من حيث الشكل ايراد عام سيادى تحصل عليه الدولة من نشاطها العام الذى تستقل به مقابل الخدمات التى تقدمها مرافقها التقليدية للأفراد . وهذه الطبيعة الخاصة للرسم كايراد عام تدعو الى ربط المنفعة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم بفكرة المنفعة العامة التى تعود على المجتمع كله من تنظيم نشاط المرافق العامة وتحصيل الرسوم كمقابل للمنافع الخاصة التى تعود على دافعيها .

وهكذا فاننا نتناول فى ثلاث نقاط الموضوعات المشار اليها بترتيب ورودها على النحو لتالى :

(أ) - كيفية تحديد الثمن العام (حالتى المنافسة والاحتكار المالى) :

يطلق الثمن العام Prix Public على ثمن السلع والخدمات التى تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية[١٩] . وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذى تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجارى أو صناعى ويعتبر احد الوسائل التى تمكنها على هذا النحو ، من تحقيق ايراد عام للدولة يتمثل فى مقدار الارباح التى تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للافراد .

وتختلف كيفية تحديد الثمن العام فى حالة المشروعات العامة الصناعية والتجارية التى تستهدف تحقيق أغراض اجتماعية عنها فى حالة المشروعات التى تستهدف غرضا ماليا بحسب ما اذا كانت الدولة تسمح أو لا تسمح بوجود مشروعات خاصة مماثلة فى السوق .

ففى الوضع الأول (حيث تستهدف الدولة أغراضا اجتماعية) فان الثمن العام يتحدد عند مستوى يتيح للطبقات محدودة الدخل الحصول على السلعة أو الخدمة التى ينتجها المشروع بأسعار مناسبة ، ولا يحقق هذا المستوى ربحا للدولة بل قد يحملها خسارة ، وهذا واضح نظرا الى لأن الغاية من اقامة هذه المشروعات هى ضمان توفير منتجات معينة تعتبر أساسية بشروط خاصة وليس تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح .

أما فى **الوضع الثانى** ، (حيث ترغب الدولة فى الحصول على ايرادات مالية) : فان الفكر المالى يعنى بحل المشكلة من خلال التفرقة بين الحالات التى تمارس فيها الدولة نشاطها التجارى والصناعى على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد ، وبين الحالات التى تتمتع الدولة فيها بمركز احتكارى بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع .

فى حالة المنافسة الكاملة Prefect competition بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية ومشروعات الأفراد العاديين ، لا تحتكر الدولة بيع السلع (أو المنتجات) ، وانما هى تنزل الى مستوى الأفراد وتمارس النشاط الاقتصادى رغبة فى تحقيق الربح (أى بقصد الحصول على ايراد مالى) وهنا يتحدد ثمن السلعة بالثمن العام لمجرد الرغبة فى تمييزه عن الثمن الخاص الذى يتعلق بمعاملات الأفراد والمشروعات الخاصة .

أما فى حالة الاحتكار ، وتعرف بالاحتكار المالى Monopole Fiscal فان الدولة تحظر على الأفراد والمشروعات الخاصة القيام بالنشاط الصناعى أو التجارى الذى تتصدى للقيام به . فهنا تتمتع الدولة بمركز احتكارى بالنسبة الى انتاج سلعة معينة بقصد الاستقلال بتحديد ثمنها بطريقة يمكن معها الحصول على أكبر قدر ممكن من الايرادات المالية للخزانة العامة . وتختار الدولة عادة لاحتكارها المالى سلعا واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن (كما سبق أن أشرنا) حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها بنسبة معينة نقص فى طلبها الكلى بنسبة أكبر ، ومن ثم نقص فى الايرادات الكلية وفى الأرباح المحققة . وأهم أمثلة الاحتكار المالى هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) حيث تستقل بتحديد أثمانها رغبة فى تحقيق ايراد مالى ضخم . (كما هو الحال فى دول مثل فرنسا وايطاليا والعراق)[٢٠] .

ويرى بعض الكتاب – تعليقا على تكون الثمن فى مثل هذه الحالات – أن الثمن فى حالة الاحتكار المالى لا يختلف عن الثمن الذى يحدده المحتكر فى المشروع الخاص ، ففى الحالتين يسعى المحتكر الى تحقيق التوازن الذى يتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن من الربح طبقا للظروف الخاصة بانتاج السلعة والطلب عليها . بينما يرى آخرون أن الثمن فى ظل احتكار الدولة المالى يتحدد عند مستوى أعلى منه فى حالة الاحتكارات الخاصة بالأفراد ويفسرون الفرق بكونه ضريبة مستترة أو غير مباشرة . ويذهب رأى ثالث الى أن الزيادة فى الثمن عن نفقة انتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة مضافا اليه ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع ، تمثل فى الواقع ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة رأت الدولة تعذر فرضها عند قيام الأفراد بانتاج السلعة أو تداولها أو بيعها ، فآثرت أن تقوم هى باحتكار انتاجها وتحصل على الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة . ويرتب مؤيدو هذا الرأى الأخير على تحليلهم وجوب اعتبار ايرادات الاحتكار المالى من بين ايرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين ايرادات الدومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية) .

هذه الوجهة الأخيرة من النظر والسابقة عليها ، لا تحظى بتأييد بعض أساتذة المالية العامة فى بلادنا نظرا الى أنهم لا يميلون الى تفسير الفرق بين الثمن بكونه ضريبة غير مباشرة[٢١] . ويدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الآراء المتقدمة تؤدى الى خلط نظرية الثمن العام

بالنظريات الخاصة بالضريبة كمورد سيادى الزامى يدفعه الفرد بدون مقابل للدولة حتى فى حالات الضرائب غير المباشرة . فليس من السائغ طبقا لهذا الاتجاه القول بأن ثمن السلعة فى حالة الاحتكار المالى يمثل فى الجزء الزائد منه ، ضريبة غير مباشرة أو مستترة ، ما دامت الضريبة تفرض بقانون ويدفعها الفرد وهو يعلم أنه يلتزم بدفعها مساهمة منه فى الأعباء أو التكاليف العامة ، بعكس الثمن العام الذى يؤديه الفرد ، فى كل مكوناته ، كمقابل للسلعة التى تبيعها الدولة . فالاحتكار المالى لا يؤدى الى تغيير النظرة الى الثمن العام مهما كان مرتفعا ، واعتباره بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة ، اذ يظل ثمنا عاما ، ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة فى استغلال الاحتكار ، من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بايراد مالى ضخم .

ونحن من جانبنا مع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التى يصدر عنها الرأى الأخير فى حرصه على أن يظل لكل من الثمن العام والضريبة مفهومهما المتعارف عليه من الناحية النظرية ، فاننا لا نتفق معه فى النتيجة التى انتهى اليها . فليست المشكلة فى أن الضريبة تفرض بقانون ، وأن الثمن العام لا يحدد بقانون بل ان الاشكال الحقيقى أن تستغل الدولة امكانياتها فى رفع الأسعار فى حالة الاحتكار المالى لتصل الى فرض ضرائب عن غير الطريق الذى أوضحته القوانين[٢٢] ، وبالتالى فان الآراء المعترض عليها فى الحالات سابق الاشارة اليها ليس فى أسانيدها ما يدعو الى خلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالضريبة . يضاف الى هذا ، فان المبالغة فى رفع الثمن العام (وعلى الأخص فيما يجاوز نفقة الانتاج والربح العادى للمشروع الصناعى أو التجارى) دون أن يتغير وصف هذه الزيادة ، بما يخرجها من نطاق الثمن العام الى عداد الضرائب المستترة أو غير المباشرة بدعوى « رغبة الدولة فى استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بايراد ضخم » ، يؤدى التسليم به الى حرمان الجماعة من مجموعة من المزايا التى تتحقق عند الأخذ بالنتيجة التى انتهت اليها الآراء المعترض عليها . فمن ناحية قد يؤدى عدم التسليم بالطبيعة الضريبية لهذه الزيادة أن تستتر الدولة خلف زيادة الثمن العام لتغطية خلل فى بنيان وهيكل نفقات الانتاج فى مشروعاتها الصناعية والتجارية ، الأمر الذى يغرى هذه المشروعات على عدم الحرص فى استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لها بأقصى كفاءة ممكنة اعتمادا على أن الدولة سوف تزيد فى النهاية أثمان منتجاتها من السلع والخدمات[٢٣] ، وهى أمور ، لا يخفى ضررها على الاقتصاد القومى من الناحيتين الانتاجية والتوزيعية .

ومن ناحية أخرى ، فان مسايرة منطق الاتجاه السابق يحرم هذا الاقتصاد من أداة فعالة من أدوات الرقابة على نشاط مشروعات الدولة (الصناعية والتجارية) قبل وبعد الانتاج ، هذه الأداة هى الضرائب ، متى سلمنا بالطبيعة الضريبية للحالات موضع

الجدل . فمما لا شك فيه ، أن الوقوف على النفقات الفعلية (المؤسسة على قواعد تتفق ومتطلبات الحساب الاقتصادى الرشيد) يساعد على تقدير الربح العادى الذى ينبغى أن يضاف الى النفقة بما يتمشى والأحوال الواقعية لكل مشروع ، وبالتالى فان اعتبار القدر الزائد عن ذلك بمثابة ضريبة مستترة وغير مباشرة يسمح بتحقيق أكثر من فائدة بالنسبة للمجتمع فى مجموعه : أ - امكان استخدام الأداة الضريبية فى الرقابة على نشاط المشروعات الانتاجية واعمال فكرة الحوافز بحسب النتيجة النهائية للنشاط الانتاجى لمشروعات الدولة . ب - تعبئة وتجميع الفائض الاقتصادى (بعد احتساب الربح العادى) عن طريق الضرائب وتوجيهه بما يعود بالنفع العام على الاقتصاد القومى فى مختلف قطاعاته ، (انتاج أوفر وعدالة توزيعية أكثر) ، بالنظر الى أن الاصرار على وصف الزيادة بأنها ثمن عام ، يؤدى الى تحميل عبء النفقات العامة أساسا للطبقات الأجدر بالرعايا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية[٢٤] . وبناء على ما تقدم ، فان اعتبار الزيادة المتقدمة من طبيعة ضريبية فيه ما يسمح باستخدام الفن الضريبى - من خلال ضوابطه وأصوله المتعارف عليها - على نحو يمكن أن تتلافى معه - والى حد كبير - المساوىء الناجمة عن التمسك بوصف الثمن العام .

(ب) - فى البحث عن القواعد التى تحكم تقدير الدولة للرسوم (عدم وجود قاعدة عامة وموحدة يتم تحديد الرسم على أساسها فى كل الأحوال) :

تستقل الدولة بناء على طابع الالزام أو الجبر الذى أوضحناه بشأن الرسوم بتحديد قيمة الرسم الذى يفرض على أوجه النشاط العام . ويثور هنا التساؤل عن القواعد التى تحكم الدولة فى قيامها بهذا التقدير .

وللاجابة عن ذلك ، فانه ليس من اليسير تحديد قاعدة عامة تلتزمها الدولة وهى بصدد تقدير الرسم الواجب دفعه . فالواقع يشير الى أن هناك أكثر من قاعدة تدخل فى الاعتبار عند اجراء هذا التقدير ، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد جميعا فى كثير من الأحيان .

ويمكن اجمال القواعد الرئيسية موضع الاعتبار فى هذا الشأن فى ثلاثة قواعد أساسية :

القاعدة الأولى - تأخذ فى الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها ، وان كان يلاحظ أنها لا تستلزم أن يتحقق التناسب موضع البحث بالنسبة الى كل شخص يستفيد من الخدمة على حدة ، بل يكفى أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة

مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها . وتستند القاعدة الحالية الى أن الغرض الأساسى من انشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فانه من غير الضرورى أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد ايراداتها عن نفقاتها .

والقاعدة الثانية – ترعى الفرض الذى يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة انتاج الخدمة المقابلة وذلك بالنسبة الى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعى والخدمات الصحية . وتجد هذه القاعدة مبرراتها فى أن مثل هذه الخدمات اما يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع الى جانب النفع الخاص الذى يعود على دافع الرسوم ومن ثم فان قواعد العدالة تقضى بتوزيع المرافق القائمة وأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة ، واما الرغبة فى تشجيع الأفراد على طلبها لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة فى صورة رسوم قد تقف عقبة فى سبيل طلب الأفراد لها .

والقاعدة الثالثة – تعنى بالحالات التى يكون فيها مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له حيث يتم ذلك بالنسبة الى خدمات بعينها . وتستند هذه القاعدة اما الى الرغبة فى التقليل من اقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة الى رسوم الاستحمام فى بعض الشواطىء المعينة ، وإما الى الرغبة فى الحصول على ايرادات للخزانة كما هى الحال بالنسبة الى رسوم التوثيق والشهر اذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة .

الآ أن هذه القواعد المتقدمة لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة ، أن الغرض الأساسى من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق والهيئات العامة هو غرض مالى ، فالدولة تستهدف من فرض الرسم الحصول على ايرادات للخزانة العامة تسد بها جزءا من النفقات العامة ، ولهذا فان أغلب علماء المالية العامة يتفقون على أنه فى حالة زيادة مقابل الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له فان هذا الجزء يعتبر فى الواقع ضريبة مستترة أو مقنعة . الآ أن هذا الرأى الغالب ، لا يحظى بتأييد بعض الكتاب الذين ينظرون الى المنفعة التى تعود على المنتفع بالخدمة موضوع الرسم بحجة أن المبلغ الذى يدفعه الفرد فى مقابل خدمة معينة يعتبر رسما حتى اذا زاد عن نفقة أدائها ما دام هناك تناسب بين هذا المبلغ وبين المنفعة التى تعود على الفرد من هذه الخدمة[٢٥] .

هذه الوجهة من النظر لا تسلم من المناقشة . فالمنفعة التى تعود على الفرد من استهلاك خدمة ما تعتبر من الأمور التى لا يمكن قياسها حتى نستطيع القول بوجود تناسب بينها

وبين المبلغ المدفوع ، هذا فضلا عن الاختلاف الكبير بين ما يعلقه كل فرد من أهمية على استهلاك ذات الخدمة . لهذا فانه من الأوفق فى هذه الحالة ، أن نقرر بوجود رسم مهما كان أمر المنفعة التى تعود على الفرد من استهلاك الخدمة ، بشرط ألا تكون الزيادة عن نفقة انتاج الخدمة مبالغا فيها ، مراعاة لطبيعة مرافق وهيئات الدولة التى تقوم بتأدية هذه الخدمات . والواقع أن هذه الحالة لا تعدو أن تكون تطبيقا للقاعدة الثالثة من قواعد تحديد الرسم السابق الاشارة اليها ، ومن ثم يعتبر الجزء الزائد عن المبلغ المدفوع عن نفقة أدائها ضريبة مستترة أو مقنعة على النحو الذى رأينا عليه رأى أغلب علماء المالية العامة .

(ج) - مقارنة عامة بين الثمن العام والرسم (بيان أوجه الانفاق ومواطن الاختلاف) :

من دراستنا السابقة لماهية الثمن العام وماهية الرسم (بمناسبة التعريف بهما) يجدر بنا أن نعرض هنا للمقارنة بينهما حتى نخلص الى ذاتية كل منهما لما لذلك من أهمية علمية وعملية فى تحديد كم وكيف الايرادات المتوقعة فى المجالات التى يسرى فيها الثمن العام والرسوم . والواقع أن كلا من الثمن العام والرسوم يمثل ايرادا عاما تحصله الدولة وتعتمد عليه فى تغطية النفقات العامة التى تقوم بها ، ولكن الفن المالى فى كل منهما يختلف عن الآخر . وقبل أن نوضح أوجه الخلاف بين الاثنين فى هذا المجال يحسن أن نقف أولا على الأوجه التى تمثل نقط التقاء وتشابه بينهما :

١ - **فبالنسبة لأوجه التشابه بين الثمن العام والرسوم** ، فان الرسم يتشابه مع الثمن العام ، فى أن كلا منهما يدفع فى سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل فى الخدمة التى يقدمها المرفق العام فى حالة الرسم وفى الحصول على سلعة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية . كما يتشابهان أيضا فى أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها ، وأن الاعتبارات التى تدعو الدولة الى فرض الرسم على هذا النحو هى ذاتها التى تدفعها الى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعى والتجارى أكبر أو أقل من نفقة انتاجها . ويتشابه الثمن العام مع الرسم ، أخيرا ، فى أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة فى حالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة .

٢ - **أما من مواطن الاختلاف بين الثمن العام والرسم** ، فان الثمن العام يختلف عن الرسم من جوانب متعددة.فالثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذى يحصل عليه الفرد من السلعة التى تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية فى الدولة ، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذى يؤديه المرفق للمجتمع ككل . وبعبارة

أخرى فان الرسم يحصله مرفق عام كمقابل لخدمة خاصة يحصل عليها الفرد من خلال النشاط العام ، بينما فى الثمن العام نجد الشخص القائم على تحصيله هو مشروع صناعى أو تجارى تديره الدولة على نحو مقابل لما يفعله الأفراد فى المعتاد . ومن ناحية أخرى فان الثمن العام يتحدد طبقا لقوانين العرض والطلب فى ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية ، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها اذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالى للدولة . (مع مراعاة ما سبق أن أوردناه من تحفظ فيما يتعلق بتحديد الثمن العام عند مستوى معين من مستوى النفقة أو التكلفة بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية) . أما فى الرسم فانه يتحدد بناء على القانون أو القرار الادارى أو اللائحة التى تصدر فى شأنه ، وبالتالى فان السلطة العامة هى التى تستقل بتحديد قيمته (دون تدخل من جانب الأفراد) وتبيان كافة الأحكام القانونية المتعلقة به(٢٦) . وفضلا عن هذا ، فان الثمن العام يدفع اختيارا بواسطة مشترى السلعة التى ينتجها المشروع الصناعى أو يتجر فيها المشروع التجارى ولا تتمتع الدولة فى سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشترى (وذلك دون أن نبحث فى الأسباب الدافعة للمشترى على الشراء ، والتى قد تخفى بصورة أو بأخرى ، اضطرارا كما فى حالة السلع والخدمات الضرورية ذات الطلب غير المرن والتى تحتكر الدولة انتاجها) ، بينما يدفع الرسم جبرا عن الأفراد (فى حالتى الاكراه القانونى والمعنوى) وتتمتع الدولة فى تحصيل مقابلة بحق امتياز على أموال المدين . وأخيرا ، وليس آخرا ، فإن أهمية الثمن العام آخذة فى التزايد وذلك نظرا لذيوع اتجاه حديث فى الدول المختلفة مؤداه ازدياد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وذلك عن طريق قيامها بدور المنتج ، بانشاء كثير من المشروعات الصناعية والتجارية التى كانت من قبل وقفاً على النشاط الخاص للأفراد . أما الرسوم كمصدر للايرادات العامة ، فقد رأينا من قبل كيف أن أهميتها على العكس من ذلك آخذة فى التناقص ، وذلك للأسباب التى سبق أن أشرنا إليها من قبل .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) وهذا القول يظل صحيحا ، حتى مع التسليم بأن الرسم يفرض عادة فى مقابل خدمات عامة تؤديها مرافق وهيئات الدولة التقليدية ، دون أن يكون باعث الربح هو المحرك الاساسى لقيامها بما تختص به من نشاط .

(٢) راجع فى دخل الدومين الاستاذ الدكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - ص ٩٢ ، الاستاذ رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى الايرادات العامة ، ص ١٨ - ص ٢٥ ، الدكتور محمد عبد الله العربى : مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالى - الجزء الثانى ص ١٩ - ص ٦٧ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

M. Duverger : Finances publiques (pp. 83-88) ; Louis Trotabas et J.M. Cottert (op. cit., pp. 194-197); Julien Laferrière et Marcel Waline : Traité èlèmentaire de Science et de Lègislation financières (pp. 213-218); Antonio de Vitti de Marco: « First principles of public Finance » (pp. 7-77) -

(٣) ومما تجدر الاشارة اليه بالنسبة لما عليه الحال فى مصر ، أنه منذ صدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ بتعديل المادة ٢/٩٧٠ من القانون المدنى أصبح لا يجوز تملك الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص العامة وكذلك أموال الاوقاف الخيرية أو كسب أى حق عليها بالتقادم .

(٤) - وان اختلف بطبيعة الحال الوزن النسبى للدومين محل الاعتبار فى الاقتصاديات الرأسمالية عن الاقتصاديات الرأسمالية وفقا للأسس الموجهة للانتاج والتوزيع فى دول كل منها .

(٥) هذه الأفضلية الواردة بالمتن تجد تبريرا لها فى اقتصاديات دول النظام الاشتراكى ، ليس بالاستناد الى الحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالى ولكن نزولا على ما تفرضه الطبيعة الخاصة للزراعة والتى حتمت الأخذ بحلول تختلف عن تلك المتبعة حيال الصناعة فى التحول الاشتراكى . راجع فى تفاصيل ذلك رسالتنا بالفرنسية :

« Le role de la coopèration dans la socialisation de l'agriculture Egyptienne » Ch. II (pp. 81-126)

(٦) وينظم شئون المناجم فى مصر القانون رقم ٨٦ الصادر فى ١٤ مارس عام ١٩٥٦ والمعدل بقوانين لاحقة ، أما البترول فله نظام خاص .

(٧) يرجىء بحث كيفية تكون الثمن العام (وخاصة فى حالتى المنافسة والاحتكار المالى) للمبحث الثالث من الفصل الحالى . وذلك حرصا على وحدة عرض الأفكار المتعلقة بتقدير المقابل النقدى

للخدمات التى تؤديها الدولة ، خاصة وأنه كثيرا ما يحدث الخلط بين الثمن العام والرسم لاسباب معينة ، الامر الذى يستدعى المقابلة بينهما فى مبحث مستقل توخيا للايضاح .

(٨) - هذا وقد جرت العادة على اعتبار دخل الدولة من هذا النوع من الاستغلال من قبيل الدومين المالى الخاص بها .

(٩) - وقد قيل فى تبرير هذا القانون الاخير ان من شأنه أن يحفز الزراع على زيادة جهودهم وهو الامر الذى قصد به تلافى النقص فى الانتاج الزراعى والعمل على رفع المعدلات الانتاجية الخاصة به .

(١٠) - وترجع عدم مرونة الطلب على السلعة هنا الى ذيوع استهلاكها بين السكان بمختلف فئاتهم وذلك بحكم العادات الاجتماعية والشخصية التى يصعب فى الكثير من الاحيان التحرر منها .

(١١) - وإن كان مثل هذا النفع أمر لا يقره الاسلام الحنيف وبالتالى فإنه يدخل فى نطاق المحرمات .

(١٢) - ومن أمثلة ذلك شراء المملكة المتحدة (انجلترا) لبعض أسهم شركة قناة السويس عند انشائها حتى تتمكن من ممارسة دورها فى السيطرة على ادارة ذلك المرفق الحيوى الذى لا تخفى أهميته الاستراتيجية . وكما نجد ذلك فى قيام الحكومة المصرية بتملك نسبة تزيد على الخمسين فى المائة من أسهم شركات الاقتصاد المختلط فى مرحلة معينة من مراحل تطور الاقتصاد المصرى . أنظر فى تفاصيل هذه المرحلة ، مؤلفنا : محاضرات فى الاشتراكية والتحول الاشتراكى ، (ص ٧١ - ص ٧٣) .

(١٣) - راجع فى ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : مالية الدولة ، ص ١٢٩ - ١٣٦ ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثانى ، ص ٢٩٦ - ٣٠٢ ، الدكتور أحمد جامع : سابق الاشارة اليه ، ص ٩٤ - ١٠٠ ، الدكتور محمد لبيب شقير : علم المالية العامة ، ص ٢٧١ - ٢٧٨ ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٤١ - ٤٣ ، الدكتور محمود رياض عطية : موجز فى المالية العامة ، ص ١٣٤ - ١٤٣ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

M. Duverger : op. cit., (pp. 88-93) ; J. Laferrière et M. Waline : op. cit., (pp. 232-243),Edwin A. A. Seligmans : « Essays in Taxation » (pp. 406-413) .

(١٤) - وعموما ، فان من الجبر أو الاكراه المقصود هنا انما يعنى الزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة فى حالة انتفاعه بها ، ويستوى فى هذا ان ينتفع بها التزاما بنص قانون أو رغبة فى الحصول على هذه الخدمة لاعتقاده فى ضرورتها له .

(١٥) - وبصفة عامة فان الاتاوة (أو مقابل التحسين) يوزع على المنتفعين باحدى طرق ثلاث أساسية : اما على اساس مساحة العقار الذى يقع على الطريق الجديد ، أو تبعا لقيمة العقار ، او بالاسترشاد بالزيادة الرأسمالية التى طرأت على العقار نتيجة تنفيذ الاشغال العامة .

(١٦) - ويمثل هذا الوضع ما عليه الحال فى مصر ، اذ لم تستلزم الدساتير المصرية المتعاقبة لفرض الرسم صدور قانون به ، بل اكتفت بأن يكون ذلك بناء على قانون وفى حدوده .

(١٧) - اللهم الا بالنسبة للهيئات العامة المحلية (أو الاقليمية) التى تعتمد على الرسوم الى حد كبير فى تدبير مواردها المالية .

(١٨) - راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام (ص ٤٣ - ص ٤٧) ، الدكتور جامع ، المرجع السابق - الجزء الاول من المالية العامة ، (ص ١٠٠ - ١٠٢) ، الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق ، (ص ١٣٣ وما بعدها) وباللغتين الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

Otto Eckstein : « Public Finance » (pp. 39-30), Richard A.

Musgrave: The Theory of Public Finance op. cit. (pp. 42-49).

Earl R. Rolph: « The THeory of fiscal Economics » (pp. 123-171 » .

(١٩) - وذلك تمييزا للثمن العام عن الثمن الخاص الذى تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات .

(٢٠) - وقد آثرت الدولة فى مصر منذ سنوات عديدة الوصول الى ذات نتيجة الاحتكار المالى لمنتجات التبغ عن طريق تحريم زراعة التبغ مع فرض ضريبة جمركية مرتفعة على الكميات المستوردة منه من الخارج .

(٢١) - من هذا الرأى الاستاذ الدكتور زين العابدين ناصر ، فى مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ١٤٠ - ١٤١) .

(٢٢) - لما يترتب على ذلك من مخاطر لسنا فى حاجة الى الاطالة فى بيان مساوئها بالنسبة للمواطنين .

(٢٣) - وبخاصة لدى عدم وجود رقابة فعالة على النشاط الإنتاجى لهذه المشروعات ، وهو الواقع الذى نصادفه على وجه الخصوص فى الكثير من الدول التى لا تزال فى مرحلة التحول الاشتراكى أو التنمية الاقتصادية ، أو فى المرحلتين معاً بغرض إندماجهما عند توجيه الجهود الإنمائية فى إطارها .

(٢٤) - وهى الطبقات الأكثر عددا بالمقارنة مع غيرها من الطبقات الاجتماعية الاخرى ، والتى تتكون من محدودى الدخل عادة ، حيث يرتفع لدى أفرادها الميل الحدى للاستهلاك مقتربا من الواحد الصحيح ، إن لم يزد عنه فى بعض الاحيان ، وبهذا تمثل الجانب الأكبر من الطلب الكلى الفعال على منتجات مشروعات الدولة الصناعية والتجارية من السلع والخدمات .

(٢٥) - والتناسب المقصود هنا يحمل معنى التقارب وليس التساوى بالمفهوم الحسابى .

(٢٦) - ومعنى ذلك ، ان الثمن العام يفرض بقرار ادارى عادى من الجهة التى تتولى ادارة المشروع الصناعى أو التجارى ، وتملك هذه الجهة تعديل هذا الثمن وفقا لظروف السوق ولمختلف الاعتبارات الاخرى ، وذلك فى حين ان الرسم يفرض بقانون أو بناء على قانون بحسب الاحوال . بمراعاة هذه التفرقة ، فانه من المتصور أن يتحدد الثمن العام من حيث قيمته طبقا لقوانين السوق وظروف العرض والطلب ، أما قيمة الرسم فانها تكون واحدة بالنسبة لسائر المواطنين .

الفصل الثانى

« ايرادات الدولة السيادية المتحصلة
من الضرائب »

تستأثر الضرائب بالمقارنة مع غيرها من موارد مالية الدولة الحديثة باهتمامات الباحثين فى علم المالية العامة ، وذلك لكثرة ما تثيره من مسائل تستحق الدراسة الى الحد الذى جعل الاهتمامات التى انصبت عليها هذه الموضوعات مجالا لمعرفة علمية وعملية واسعة النطاق تدخل فى اطار العلم والفن الضريبيين اللذين تعتبر المقابلة بينهما فى هذا الصدد نوعا من التمييز بين المبادىء وبين تطبيقاتها ، أى بين النظرية والتطبيق .

ولقد صحب تطور الدولة (بعد أن تخلت عن الأفكار الحيادية سواء فى سياستها الاقتصادية أو المالية) تزايد عام فى الاهتمام بأمر الضرائب ، ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تغله من موارد مالية ، ولكن باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية تستخدم فى بلوغ أهدافها .

وبقدر ما يعنى هذا من تأثير الضرائب فى الأوضاع الاقتصادية ، فان ذلك يدل فى الوقت نفسه على أنها تتأثر ، غرضا وتنظيما وحصيلة بهذه الأوضاع . والتقرير بما تقدم يعتبر اليوم من المسلمات اذا لوحظ أن النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادى المختلفة ، لا تمر دون أن تترك أثرا يحدد الهيكل الضريبى نفسه ، فى خصائصه ومكوناته، فى مختلف البلدان[١] .

وهكذا فان دراسة الضرائب تتناول جوانب حية لموضوعات متعددة ومتشعبة ينبغى الالمام بها جميعا لاكتمال الاحاطة بها فى جوانبها المتعددة . غير أن هذا المسلك يجاوز بكثير الآفاق المحدودة لدراساتنا ، ولذلك فاننا نقتصر هنا على دراسة بعض الموضوعات الجوهرية التى تساعدنا فى التعرف على ماهية الضريبة كمورد سيادى والتنظيم الفنى للضرائب وأهم ما يصادفه من مشكلات وآثارها الاقتصادية الهامة فى الاقتصاد القومى بصفة عامة .

أما ما عدا ذلك من تفاصيل تتصل بالنظرية الضريبية أو بتطبيقاتها المختلفة فاننا نحيل من يرغب فى الاستزادة منها الى المراجع المتخصصة والأكثر تفصيلا وذلك تجنبا للاطالة ، ودرءا لخطر الاخلال خالة الاكثار من الموضوعات المطروحة مع توخى الايجاز فى العرض . آنذاك ، فان خطة بحثنا فى الفصل الحالى تقتصر على ثلاثة مباحث أساسية تتناول فيها الموضوعات المختارة محلا للدراسة بترتيب الاشارة اليها على النحو التالى :

المبحـــث الاول

ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادى
فى ايرادات مالية الدول المعاصرة[٢]

يواجه هذا المبحث التعريف ببعض النقاط التى توضح لنا ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي أصبح يتبوأ مكان الصدارة بالنسبة لايرادات مالية الدولة العامة . هذه النقاط تتصل أساسا بتحديد المقصود بالضريبة وتمييزها عن الموارد التى قد تختلط بها ، والأساس الذى تستند اليه سلطة الدولة فى فرضها وجبايتها والقواعد التى ينبغى النزول عند مقتضياتها حتى يجىء النظام الضريبى موفقا لصالح الخزانة من جهة ، وصالح الأفراد من جهة أخرى . ولما كان من المعلوم أن الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالنظر الى أن الحدث الضريبى يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من نفس البيئة التى تطبق فيها فلا غرو أن توطدت الصلات والوشائج بين الكيان الضريبى والهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى الدولة ، الأمر الذى تجلت أثاره فى خصائص النظم الضريبية المطبقة فى مختلف الدول ، وهو ما يحسن أن نختم به هذا المبحث لزيادة ايضاح ما يحويه من نقاط :

(أ) – تعريف الضريبة (تحديد ماهيتها والتميز بينها وبين غيرها من الايرادات العامة التى قد تختلط بها) :

من الأهمية بمكان التصدى لتعريف الضريبة وبيان ماهيتها وشرح خصائصها تميزا لها عن غيرها من الايرادات العامة وخاصة الرسوم التى تصدر فيها الدولة عن سلطة الجبر والالزام .

(١) – التعريف بماهية الضريبة :

يمكن تعريف الضريبة **Tax, Impôt** بأنها عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا الى الدولة أو احدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه فى تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة . ويقترب هذا التعريف من أكثر التعريفات شهرة ، وهو التعريف الذى قدمه الاستاذ جاستون جيز **Gaston Gèze** باعتباره « الضريبة » أداء نقدى تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة . من هذا التعريف نستطيع أن نخلص الى خمس خصائص تقوم عليها الفريضة موضع البحث :

وأول هذه الخصائص أن الضريبة فريضة نقدية : فالأصل أن تدفع الضريبة فى العصر الحديث فى صورة نقود تمشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادى ككل ، بالنظر الى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود ، سواء فى القطاعات العامة أو الخاصة ، وما دامت النفقات العامة تتم فى صورة نقدية فان الايرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد وأن تحصّل كذلك بالنقود . ولم يكن الحال كذلك دائما ، اذ كان الأفراد ولا يزالون فى النظم الاقتصادية البدائية يقومون بدفع الضرائب المفروضة عليهم بواسطة السلطات العامة فى شكل عينى ، سواء بتقديم جزء من محصولاتهم اليها أو بالاشتغال أيام محددة فى خدمتها . وطبقا لأحكام الشريعة الاسلامية ، فان الأراضى كانت تنقسم الى فئتين ، الأراضى العشورية وكانت تدفع الخراج وهو ما يزيد قليلا عن العشر ، حيث كان يدفع اما نقدا أو عينا[٣] .

الا أنه بتقدم المجتمع وارتقاء نظمه الاقتصادية ظهرت عيوب متعددة للضرائب التى تدفع عينا . ففضلا عما تتحمله الادارة المالية من نفقات باهظة فى نقل وحفظ المحصولات ، فان دفع الضرائب عينا يجافى فكرة العدالة ، لأن الأفراد يلتزمون بدفع النسبة من المحصول رغم ما قد يكون هناك من تفاوت فى مراكزهم المالية فيما يتعلق بالتكاليف الحقيقية التى أنفقها كل منهم لانتاج محصوله . يضاف الى هذا ، أنه من الصعب ادخال عناصر الشخصية وبالتالى فان الأسلوب العينى لا يسمح بتحقيق مبدأ العدالة الضريبية . وعلى كل حال فان مجال تطبيق العينية فى تحصيل الضريبة يكاد يكون مقصورا على الضرائب المفروضة على الانتاج الزراعى ، اذ أن طبيعة الكثير من الضرائب كتلك المفروضة على ايرادات القيم المنقولة أو على كسب العمل تأبى الطريقة العينية فى تحصيلها[٤] .

وثانيا أن الضريبة تدفع جبرا (عنصر الاجبار القانونى) : ويعنى هذا أن الفرد ليس حرا فى دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها الى الدولة ، وهى تتمتع فى سبيل اقتضائها بامتياز على أموال المدين . والجبر أو الاكراه هنا قانونى لا معنوى ، بالنظر الى أن قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الالزامية للقاعدة القانونية التى تفرض على « المكلف » (الممول) النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها[٥] . ويبدو عنصر الجبر فى الضريبة واضحا فى استقلال الدولة ، (أو غيرها من الهيئات العامة المحلية) ، بوضع نظامها القانونى من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها وغير هذا من المسائل الفنية ، دون أن ترجع فى ذلك الى الأفراد المكلفين بدفعها . ولا يعنى عنصر الجبر فى الضريبة جواز فرضها وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة ، بل على العكس ، يلزم أن تصدر الضريبة بقانون وليس بناء على قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وتلتزم الدولة بمراعاة أحكام

هذا القانون عند ربط وتحصيل الضريبة والا كان عملها غير مشروع يحق للأفراد التظلم منه أمام الجهة القضائية أو الادارية المختصة . كذلك فان عنصر الجبر المتقدم لا ينفى المبدأ الدستورى القاضى بضرورة موافقة الشعب ممثلا فى نوابه على فرض الضرائب وعدم امكان فرضها بواسطة السلطة التنفيذية وحدها ، ودراسة التطور التاريخى لنظام الضرائب فى الكثير من الدول ، تشير الى الكفاح من أجل تقرير هذا المبدأ الدستورى الهام الذى نراه اليوم مدونا فى كافة دساتير دول العالم . بل أن هذا المبدأ يعد أحد المبادىء الدستورية العامة التى يتعين مراعاتها حتى ولو لم يوجد نص دستورى مكتوب يقررها ، بالتطبيق للقوة الالزامية التى أصبحت للعرف الدستورى وخاصة فى مجالات القانون العام[٦] .

وثالثا أن الضريبة تدفع بصفة نهائية : ويقصد بهذه الخصيصة ، أن الفرد الذى يلتزم بدفع الضريبة ، انما يدفعها للدولة بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها اليه بعد ذلك وفى هذا تختلف الضريبة عن القرض العام الذى تلتزم الدولة برده الى المكتتبين فى سنداته وبدفع فوائد عن المبالغ المكتتب بها فى أغلب الأحيان .

ورابعها بأن الضريبة تدفع بدون مقابل : ويعنى ذلك أن المكلف دافع الضريبة (الممول) لا يتمتع بمقابل أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها ، وان كان هذا لا ينفى أن الفرد ينتفع بالخدمات التى تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا فى الجماعة ، وليس باعتباره ممولا للضرائب . ويترتب على هذه الخصيصة أنه لا يجوز ، ولا يمكن النظر الى مدى انتفاع الفرد بالخدمات العامة لتقدير مقدار الضريبة التى يتعين عليه دفعها ، بل ينظر الى مدى قدرة الفرد على تحمل الأعباء العامة لتقدير هذه المقدرة . ذلك انه يتعين على الفرد باعتباره عضوا فى مجتمع سياسى منظم هو الدولة أن يساهم بالتضامن مع غيره من الأفراد فى تحمل الأعباء العامة عن طريق دفع الضرائب الى الدولة . ليس هذا فحسب ، بل يتعين أيضا أن تكون هذه المساهمة بحسب قدرته ، بالنسبة الى غيره من الأفراد ، على تحمل هذه الأعباء العامة .

والخامسة والأخيرة أن حصيلة الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام : ذلك أن الدولة لا تلتزم كما ذكرنا بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص الى المكلف بدفع الضريبة ، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب بالاضافة الى غيرها من الايرادات العامة من أجل القيام باستخدامها فى مصارف الانفاق العام الذى يترتب على القيام به من تحقيق منافع عامة للمجتمع . وبالاضافة الى هذا ، فقد أصبحت الضريبة تستخدم فى الآونة الراهنة ، حيث تزداد درجات التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة ، فى تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مختلفة لا شك فى نفعها العام[٧] ، كحماية الصناعة الوطنية بتقرير بعض أنواع من الضرائب الجمركية ، أو تشجيع الادخار والحد من الاستهلاك لتعبئة الفائض فى

أغراض التنمية الاقتصادية ، وتقليل التفاوت في الدخول بين فئات المجتمع المختلفة (الضرائب التصاعدية) ، ونعتبر هذه الخصيصة بدورها مبدأ دستوريا قررته الثورات السياسية الكبرى ، ونص عليه اعلان حقوق الانسان والمواطن الذى أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، ولم تعد في العصر الحديث حاجة الى النص صراحة على اتباع هذا المبدأ اذ أنه أصبح داخلا في عداد المبادىء الدستورية العامة التى يتعين اتباعها بغض النظر عن وجود نص دستورى يقررها .

(٢) - التمييز بين الضريبة والرسم :

بعد أن وقفنا على الخصائص الجوهرية التى تشكل قوام التعريف بالضريبة وماهيتها ، فانه يجدر بنا أن نميز هنا بين الضريبة والرسم بالنظر الى أن تعريف الأخير - والذى سبق أن أشرنا اليه - يتداخل مع الضريبة في بعض الخصائص التى قد تبعث على الخلط بينهما . وآية ذلك ، أن كلا من الضريبة والرسم يتفق مع الآخر في كونه فريضة نقدية تدفع بصفة نهائية للدولة ، التى تستقل بتحديد النظام القانونى له ، فتصدر أداة تشريعية لها الصفة الملزمة من أجل تحصيلها واستخدامها في تمويل النفقات العامة . كما أن الدولة تتمتع بالنسبة لكل منهما بامتياز على أموال المدين .

ورغم أوجه التشابه هذه ، فان طبيعة الضريبة تختلف عن طبيعة الرسم من حيث الفلسفة أو الفن المالى الذى يتصل بكل منهما ، وذلك من عدة نواحى ، أهمها :

أولا - من ناحية مصدر القوة الملزمة : فالضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها ، وبالتالى فان السلطة التنفيذية لا يمكن أن تفرض الضرائب أو لوائح ادارية وانما لا بد لها من موافقة السلطة التشريعية على اصدار قانون بها ، وذلك نظرا لأهمية الالتزام الضريبى وخطورته سواء بالنسبة لممولى الضرائب أو الدولة . اما الرسم فقد سبق أشرنا الى أنه لا يلزم في فرضه أن يصدر بقانون ، بل أنه قديكفى في ذلك أن يستند الى قانون . ولهذا فان السلطة التنفيذية قد تخول من السلطة التشريعية سلطة فرض الرسوم بقرارات أو لوائح ادارية .

وثانيا - من حيث مدى تحقق النفع للمكلف : فقد ذكرنا أن الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بمناسبة أدائها وذلك مساهمة من جانب الممول في أعباء وتكاليف الدولة العامة . أما الرسم فانه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص (ويتحقق الى جانب ذلك النفع كما رأينا) من جانب احدى الادارات أو المرافق لعامة .

وثالثا فيما يتعلق بالهدف من الفريضة : تفرض الضريبة بقصد تحقيق أغراض مالية ، وأهداف اقتصادية واجتماعية ، أما الرسوم فان الهدف من فرضها هو تحقيق الايراد المالى للدولة من خلال النشاط العام الذى تؤديه بعض الادارات التى تفرض على خدماتها كلها أو بعضها رسوم .

ورابعا بالنسبة لأهمية كل منهما فى مالية الدول الحديثة : فبينما تزداد أهمية الضرائب فى مالية الدول الحديثة لاعتماد الدولة عليها فى أداء دورها الاقتصادى الآخذ فى التزايد واستنادا الى الزام الأفراد بالمساهمة حسب قدراتهم التكليفية فى تمويل أعباء النفقات العامة ، نلاحظ عكس ذلك بالنسبة للرسوم حيث أشرنا من قبل الى أن أهمية الرسوم آخذة فى التناقص ، وبالتالى فان حصيلة الدولة لا تكون لها إلآ أهمية تكميلية أو ثانوية كمورد مالى الى جانب المورد الرئيسى الذى يتحقق عن طريق فرض الضرائب .

ورغم هذه الاختلافات الكبيرة بين الضريبة والرسم وما يترتب على التفرقة بينهما من فوارق نظرية وعملية ، فانه كثيرا ما يحدث الخلط بينهما وذلك لأسباب متعددة ، أهمها وحدة طريقة تحصيل بعض الرسوم وبعض الضرائب العامة ، كما هى الحال فيما يتعلق بوضع طوابع دمغة لتحصيل رسوم استخراج جوازات السفر وأيضا لتحصيل ضريبة الدمغة ، وأيضا ما تتعرض له الرسوم والضرائب لتطور تاريخى تتحول به بعض الرسوم الى ضرائب أو العكس . فرسوم التوثيق كانت فى بادىء الأمر متناسبة مع النفقات التى يتكلفها مرفق التوثيق ومن ثم كانت رسما بالمعنى الفنى للكلمة لوجود هذا التناسب ، ولوجود خدمة خاصة يستفيد بها دافع هذه الرسوم . الا أنه حدث تطور أدى الى زيادة هذه الرسوم زيادة كبيرة بحيث لم تعد تتناسب مع نفقة مرفق التوثيق ، ومن ثم لم تعد رسما بالمفهوم المتعارف عليه وأصبحت ضرائب حقيقية غير مباشرة على تداول بعض الأموال . وأخيرا فان المشرع المالى نفسه كثيرا ما يساعد على الخلط بين الرسم والضريبة باطلاق لفظ الرسم على ضرائب بالمعنى الفنى للكلمة ، كما هو الحال بالنسبة الى « رسوم » الدمغة « ورسم » الايلولة على التركات ، و « رسوم الانتاج » و « الرسوم الجمركية » . فهذه الأنواع المسماة برسوم هى فى الواقع ليست الا ضرائب بكل ما تحمله الضرائب من معان فنية متعارف عليها . هذا الخلط أصبح يشكل ظاهرة يؤسف لذيوعها فى الكثير من النظم الضريبية غير المتقدمة ، وعلى الأخص النظام الضريبى المصرى ، وهو ما ينبغى العمل على تداركه تلافيا لما ينجم عنه من آثار ضارة بالمقدرة التكليفية للأفراد وللاقتصاد القومى فى مجموعه ، وذلك فى الحالات التى تفلت فيها سلطة الدولة من الرقابة - كليا أو جزئيا - فى حالة استمرار الخلط المشار اليه .

(ب) أساس فرض الضريبة (المصدر الذى تستمد منه الدولة سلطتها فى فرض وجباية الضرائب) :

نظرا لخطورة أبعاد الالتزام الضريبى ، فانه يثور السؤال لمعرفة الأساس القانونى يستند اليه حق الدولة فى فرض الضرائب ، وهو الأمر الذى يعنى بيانه تحديد أساس التزام الأفراد بدفعها . فى هذا الصدد يدلنا التاريخ المالى أنه قد سادت فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مجموعة من النظريات فى تأسيس حق الدولة فى فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة فى العصر الحديث . فقد انتشرت فى القرنين السابق ذكرهما نظريات ترد هذا الحق الى فكرة المنفعة التى تعود على دافع الضريبة من خدمات الدولة والى العقد الضمنى الموجود بين الدولة ودافعى الضرائب ، بينما تسود فى وقتنا الحاضر نظرية ترجع الضريبة الى فكرة التضامن الاجتماعى La Solidarité sociale (أو القومى) المقترن بسيادة الدولة على سائر أفراد المجتمع .

ففيما يتعلق بالمجموعة الأولى من النظريات ، فانها تعرف تحت وصف نظريات المنفعة والعقد - التى تصدر أساسا عن فكرة الطابع التعاقدى للضريبة - يذهب مؤيدو هذه النظريات الى أن الفرد انما يدفع الضريبة الى الدولة فى مقابل المنفعة التى تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة ، وانه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة . ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة « بعقد ضمنى » ذى طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له[٩] .

وقد اختلف مشايعو هذا الاتجاه فى طبيعة هذا العقد ، فاعتبره البعض كآدم سميث Adam Smith عقد بيع خدمات ، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشترين بدفع ثمن هذه الخدمات فى صورة ضرائب . (وإن كان آدم سميث قد تصور أن سداد ثمن هذه الخدمات يتم وفق عقد ايجار يستأجر بمقتضاه المواطن ما تقدمه الدولة له من خدمات مقابل ما يدفعه من ضرائب) ، وصور البعض الآخر ، مثل تيير Thiers العقد الضمنى على أنه عقد شركة فالدولة شركة انتاج كبرى تتكون من شركاء ، لكل منهم عمل معين يقوم به ويتحمل فى سبيل هذا نفقات خاصة . الا أنه توجد الى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس ادارة هذه الشركة ، أى السلطة التنفيذية ، تعود منفعتها على جميع الشركاء ، ومن ثم يتعين عليهم المساهمة فى تمويلها ، وتتمثل هذه المساهمة فى الضرائب التى تفرضها الدولة عليهم . وأخيرا فقد تصور آخرون مثل Emile de Girard وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التى يتعرضون لها ، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين[١٠] .

وقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد ، فاقت تلك التي واجهتها نظرية العقد الاجتماعي لروسو ، على أساس استحالة تقييم ما تفترضه هذه الآراء من معاملات تقوم بين الدولة ومواطنيها من ناحية ، واستبعاد فكرة مقابلة ثمن التضحيات الضريبية للمكلف بقيمة ما تقدمه الدولة من خدمات أخرى . فضلا عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطنين ليس من طبيعة الالتزامات التي ينشؤها العقد[11] . وبالرغم من أوجه النقد المتقدمة ، فان نظرية المنفعة والعقد لا تخلو من فائدة ، اذ انها وجهت الاذهان الى ضرورة قيام الدولة بانفاق حصيلة الضرائب فى توفير خدمات مختلفة ينتفع بها المواطنين والا تكون قد أخلت بواجبها نحوهم .

أما عن الأساس القانونى الذى تستند اليه الدولة فى فرض وجباية الضرائب فى وقتنا الحاضر ، فان الفكر الحديث يتجه الى نبذ النظريات السابقة والى تأسيس حق الدولة فى ذلك على فكرة التضامن الاجتماعى La Solidarté Sociale الموجودة بين كافة المواطنين فى الدولة والتى تقضى بوجوب تضافر الأفراد جميعهم ، كل بحسب طاقته ، فى مواجهة أعباء التكاليف العامة حتى تتمكن الدولة ، باعتبارها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى فى حماية المجتمع ككل ، وفى توفير أنواع من الخدمات العامة لكافة المواطنين بلا استثناء وبغض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية فى تحمل هذه الأعباء العامة . ولما كان من غير الممكن ترك الأمر الى الأفراد لتقرير مقدار مساهمتهم فى تحمل التكاليف العامة ، فان الدولة بما لها من سيادة قانونية على المواطنين تقوم بالزام كل منهم بدفع نصيبه بحسب درجة مقدرته المالية .

وتتميز هذه النظرية بتفسير استفادة بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم عدم قيامهم بدفع ضرائب أو بدفع مبالغ زهيدة كأفراد الطبقات محدودة الدخل ، وبالعكس عدم انتفاع بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم قيامهم بدفع ضرائب كالوطنيين المقيمين فى الخارج . كما تتميز بتفسير تحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع أجيال سابقة عليها . وأخيرا فان نظرية التضامن الاجتماعى تتميز بتقرير قاعدة الزام كل فرد بدفع مبلغ من الضرائب يتناسب مع مقدار طاقته المالية أو مقدرته التكليفية ، لا بحسب مقدار انتفاعه بالخدمات العامة ، وتعتبر هذه القاعدة ، أهم قواعد العدالة الضريبية فى العصر الحديث .

وقصارى القول فى شأن تفسير المصدر الذى تستمد الدولة منه سلطتها فى فرض وجباية الضرائب ، أن نظرية التضامن الاجتماعى المقترن بسيادة الدولة على مجموعة من الأفراد بينها وبينهم ، أما رابطة التبعية السياسية (الجنسية) ، أو رابطة اجتماعية (الاقامة أو التواطن) أو رابطة اقتصادية (ممارسة نشاط اقتصادى أو التمتع بملكية أو ثروة تحقق

دخل معين داخل اقليم الدولة) . هي التي أصبحت سائدة في وقتنا الراهن دون غيرها من النظريات . وهكذا فان التضامن الذي يجب أن يقوم بين أعضاء الجماعة السياسية الواحدة التي تمثلها الدولة هو وحدة الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضرائب والذي يرجع اليه التزام الأفراد بدفعها .

(ج) القواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب (المقصود بها وأهمية تقعيدها وبيان مضمون هذه القواعد) :

يقصد بالقواعد التي تحكم فرض الضرائب ، ويطلق عليها أيضا قواعد الضريبة « Maxims of Taxation » تلك القواعد والأسس التي يتعين على المشرع المالي مراعاتها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة .

وترجع أهمية تقعيد قواعد عامة للضرائب ، الى ضرورة التوفيق بين صالح الممول من جهة وصالح الخزانة العامة من جهة أخرى . ويعتبر الاقتصادي آدم سميث Adam Smith أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية ، وهي العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد ، لا تزال الى الآن معتبرة كمبادىء عامة يحسن الاسترشاد بها في هذا المجال[١٢] . والواقع ان هذه المجموعة من القواعد تعتبر بمثابة الدستور العام الضمني الذي تخضع له القاعدة القانونية للضريبة . وقيام الدولة باحترام هذه القواعد عند فرض الأنواع المختلفة من الأعباء الضريبية ، هو الذي يخفف من حدة هذه الأعباء ويجعلها مقبولة ، أو مستساغة لدى الأفراد ، بينما يعتبر الاخلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة لهم وتعسفها في استعمال حقها في فرض الضرائب عليهم .

أما عن مضمون القواعد العامة الخاصة بالضرائب ، فان هذه القواعد تتصل على نحو ما أوضحنا منذ قليل بتحقيق العدالة ، واليقين والملاءمة والاقتصاد ، وفيما يلي فاننا نتناول كل قاعدة من تلك القواعد بشيء من البيان لنقف على مضمون كل منها ومعناه[١٣] .

١ ففيما يتعلق بقاعدة العدالة (أو المساواة) : « Equality » فقد خضع مضمون هذه القاعدة في الواقع لتطور كبير تبعا للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر ، الا أن هذا لا ينفي أن الغاية التي يتعين أن يستهدفها النظام الضريبي في أي بلد هي تحقيق العدالة ، وذلك الى جانب ما تدعو اليها الحاجة من اعتبارات أخرى بطبيعة الحال . وفي هذا الشأن ، فقد ذهب علماء المالية العامة أول الأمر الى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة ، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاصة للضريبة (دخلا أو ثروة) ، واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة .

وقد استند هؤلاء العلماء الى عدة حجج فى تبرير الضريبة النسبية ، أهمها تحقيق المساواة فى معاملة الجميع ، ومنع التحكم فى فرض الضرائب بتغيير السعر الذى يطبق من شخص الى آخر أو فئة اجتماعية الى أخرى . الا أنه يلاحظ أن هذه الحجج كانت تصلح فى أعقاب الثورة الفرنسية عندما وجد القائمون بها كيف كان النظام الضريبى فى العهد الملكى ظالما ومجحفا بالشعب بسبب الاعفاءات الضريبية التى كان يمنحها للنبلاء ولرجال الدين . أما فى العصر الحديث فان الضريبة النسبية تعتبر عاجزة عن تحقيق العدالة المنشودة ، ومن هنا اتجه علماء المالية العامة الى ترك فكرة النسبية الى فكرة أخرى ، هى تصاعدية الضريبة (على النحو الذى سنوضحه بالتفصيل عند تناول موضوع سعر الضريبة) رغبة فى تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية . وقد حظيت الضريبة التصاعدية بسند آخر فى هذا العصر ، اذ وجدت فيها الدولة أداة فعالة لتخفيف التفاوت فى توزيع الدخل القومى بين الفئات الاجتماعية المختلفة والأفراد فى المجتمع . وتقضى العدالة هنا بأن تكون الضريبة عامة أى تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الأموال ، ومن ثم يمكن الحديث عن العمومية الشخصية أن يلتزم كافة المواطنين فى الدولة وكذلك المقيمين فى خارجها (اذا وجدت لهم أملاك فى الدولة) وكذلك كافة الأجانب القاطنين فيها بدفع الضرائب الى الدولة . أما العمومية المادية فتنصرف الى فرض الضريبة على كافة الأموال سواء كانت دخولا أم ثروات بلا إستثناء(١٤) .

وتحقيقا للعدالة الاجتماعية أيضا فان التشريعات المالية فى مختلف الدول تأخذ فى الاعتبار عند تقرير الضريبة شخصية الممول ومركزه المالى وحالته الاجتماعية ، ولهذا اصطبغت كثير من الضرائب "بصبغة شخصية ، وأصبح نطاق الضرائب التى لا تأخذ بالصبغة الشخصية ، أى ما يطلق عليه الضرائب العينية Impots réels والتى لا تنظر الا الى المادة الخاضعة للضريبة ، مقصورا على الضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة(١٥) . ومن عناصر الشخصية فى الضريبة ، ما تلجأ اليه غالبية التشريعات الضريبية من التيسير فى سعر الضريبة على دخل العمل عن سعر الضريبة على رأس المال ، مع جعل سعر الضريبة المختلط أو الناتج من امتزاج العمل ورأس المال كالأرباح الصناعية والتجارية وسطا بين هذين السعرين) ، أو اعفاء الدخول التى تقل عن حد معين ، يسمى الحد الأدنى اللازم للمعيشة Minimum Vital d'existence من تحمل الضريبة نظرا لضرورة احتفاظ الممول بهذا الدخل بأكمله لاشباع حاجاته الضرورية التى لا يجوز المساس بها .

وجملة القول فان القاعدة الضريبية يجب أن تتحرى بصفة عامة الاعتبارات الأساسية لفكرة العدالة وتحقيق المساواة بين الأفراد ومن أجل هذا فانه يلزم أن يستن لها من النصوص التشريعية ما يضمن الحفاظ عليها فى التطبيق ، ويطمئن المواطنين فى كل التزاماتهم الضريبية نحوها .

٢ - أما عن قاعدتى اليقين والملاءمة فى الدفع[١٦] ، فانه يقصد بقاعدة اليقين Certainty أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقينى لا غموض فيه ولا تحكم . ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يعرف الفرد المخاطب بالقاعدة الضريبية مدى التزامه بها على وجه التحديد وبصورة واضحة حتى يحدد موقفه المالى ، ويعرف مدى ما يلتزم به من ضرائب ، سواء من حيث أهميتها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها ، من تحديد للوعاء الى بيان لكيفية الرط والتحصيل وغير هذا من المسائل الفنية الخاصة بالتنظيم الفنى للضرائب والتى سنقف عليها فى المبحث القادم . هذا وحتى يتحقق اليقين بمفهومه المتقدم ، فانه يلزم لذلك تحقيق أمرين اثنين : أولهما ، أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء أو التباس . وأثر هذه الناحية فى وفرة الضريبة لا تحتاج الى كثير ايضاح ، ذلك أنه كلما كانت صياغة تشريع ما من التشريعات المشار اليها تشتمل على تأويلين مختلفين ، فان المكلف يختار بطبيعة الحال التأويل الذى يفيده ، فيضر بحصيلة الضريبة. وفى حالة اضطراره للأخذ بتأويل الادارة ، قضاء أو ادارة ، فان هذا الاضطرار يترك أثرا سيئا فى نفسه كان بالامكان تفاديه بنصوص واضحة ، وقد يكون هذا الأثر سببا فى حمله على التهرب فى المستقبل من الضرائب . وثانيهما ، أن تجعل الدولة فى متناول المكلفين جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من ضرائب وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات ، وذلك عن طريق النشر والايضاح فى الجريدة الرسمية أو باحدى وسائل النشر الأخرى .

٣ - وبالنسبة لقاعدة الملاءمة فى الدفع « Conveniance of Payment » فانها تقضى بوجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلائم مع أحوال الممولين ونفسيتهم ، سواء من حيث اختيار وعاءها وأسلوب تحديده ، أو من النواحى المرتبطة بكيفية الجباية وموعدها واجراءاتها . وبالتطبيق للقاعدة الحالية فان ميعاد تحصيل ضريبة ما يجب أن يكون فى الوقت الذى يحصل فيه الممول على دخله الخاضع للضريبة . ومن البديهى أن التسهيلات التى تقدمها الدولة للمكلف فى هذا الصدد ، ينبغى ألا يلحق مالية الدولة من ورائها الضرر (والذى يتمثل أساسا فى تعريض الموارد العامة للانتقاص فى الحصيلة ، أو عدم الانتظام فى التدفق بالمقابل لمتطلبات الانفاق العام) .

٤ - وأخيرا فان قاعدة الاقتصاد فى التحصيل Economy in collection وهى على جانب كبير من الأهمية ، تعنى أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق ومرونته ويجنبها الدخول فى متاهات الاجراءات وصعوبات الروتين والتعقيدات

البيروقراطية مما يؤدى بدوره الى تحمل الادارة المالية لنفقات باهظة فى سبيل تطبيق نظامها الضريبى وتحصيل الضرائب المفروضة بقوانين الدولة . ومراعاة هذه القاعدة ، هو الذى يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساس تعتمد عليه الدولة دون أن تضيّع جزءا كبيرا منه فى سبيل الحصول عليه[١٧] .

(د) - العلاقة بين النظام الضريبى والهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى الدولة : (أثر مستويات التقدم الطارىء على هذه الهياكل فى خصائص النظم الضريبية) :

هذه العلاقة لا يحتاج ايضاحها الى كثير عناء بالنظر الى ان « الحدث الضريبى » Fait fiscal على الصورة التى يبدو عليها من خلال نظام ضريبى معين ، يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من نفس البيئة التى أنتجته ، وبالتالى فان النظام الضريبى يستمد خصائصه من الهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى المحيط بها[١٨] . والواقع انه اذا نظرنا الى مختلف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لأمكننا أن نميز فى شأنها بين ثلاث أنواع رئيسية تتقابل مع الأوضاع السائدة فى التكوينات الاجتماعية المعاصرة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة . وفيما يلى فاننا نعرض لأهم ما يميز النظم الضريبية المطبقة فى مختلف هذه التكوينات من خصائص وذلك بترتيب الاشارة اليها .

١ فبالنظر لما عليه النظام الضريبى فى الاقتصاديات الرأسمالية ، فانه من المعروف أن للضريبة مكانا ملحوظا فى دول النظام الرأسمالى حيث ترتبط فكرة الضريبة بفكرة الدولة التى يكون النشاط الاقتصادى فيها مستقلا عنها من ناحية المبدأ ، ويقع فى نطاق الملكية الخاصة (الممثلة للاقتصاد أو القطاع الخاص) كليا أو جزئيا . وبمعنى آخر فان الحدث الضريبى يرتبط هنا بذلك النظام الاقتصادى الذى تتحدد فيه أثمان المنتجات والخدمات ، وبالتالى الدخول الفردية بكيفية عمل (أو ميكانيزم) السوق .

ففى النظام الرأسمالى التقليدى حيث عمّت المناداة باطلاق حرية النشاط الاقتصادى ، كانت الضرائب تقوم بدور تقليدى كوسيلة ضرورية لضمان تمويل جهاز الدولة . ولما كان للضرائب من الآثار ما يخل بتلقائية السوق ، فقد كان الاقتصاديون التقليديون يحرصون على حصر دور الضريبة فى أضيق الحدود الممكنة . ومع تطور الرأسمالية الى رأسمالية مقيدة (تدخلية وموجهة) ، تطورت النظرية المالية ووجدت الضريبة معنى أوسع فأصبحت تستخدم فى تنظيم وتوجيه مختلف قطاعات الاقتصاد القومى . فالى جانب الغرض المالى للضريبة ، وجدت الدولة فيها أداة فعالة لتحقيق تدخلها وتوجيهها للحياة

الاقتصادية والاجتماعية . ولمّا كانت الضريبة تتأثر بالظروف البيئية التى تطبق فيها كانت هناك علاقة ارتباط بين الكيان الضريبى والهيكل الذى يكتنفه فى صوره المتعددة السابق الاشارة اليها . غير أنه ينبغى أن نلاحظ فى شأن الدولة الرأسمالية ، ولو ان هياكلها تشترك فى خاصية واحدة ، تتمثل فى ارتكازها على الباعث الفردى والنشاط الخاص معتمدا بصفة عامة على الملكية الفردية الا أنه يوجد مع ذلك اختلاف فى هذه هياكل يعود أساسا الى اختلاف وتنوع النماذج الرأسمالية فى التطبيق . ومع هذا الوضع فانه يقع على الدولة وهى بصدد التدخل غير المباشر عن طريق الضرائب ، أن تضع فى اعتبارها شكل الهيكل الاقتصادى بالنظر الى أنه يصعب من الناحية النظرية التقرير بوجود نظام ضريبى واحد يخص الدول الرأسمالية .

غير أن غياب وحدة النظام الضريبى فى هذه الدول لا تحول دون امكانية تقسيمها لأغراض الدراسة الى مجموعات متجانسة بحسب مستوى التقدم الاقتصادى الذى وصلت اليه ، وذلك بقصد محاولة استخلاص الخصائص المميزة للنظم الضريبية المطبقة فى كل مجموعة . وعلى هذا فانه يمكننا أن نوزع الدول الراهنة الى مجموعتين أساسيتين ، حيث يغلب على المجموعة الأولى منها الضرائب المباشرة وخاصة الضرائب العامة على ايرادات كل من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ، والثانية ، تحتل فيها كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة نصيبين متقاربين أى انها ذات هيكل ضريبى مختلط .

فأما عن المجموعة الأولى من الدول ، وهى تضم دولًا مثل الولايات المتحدة الامريكية والسويد وهولندا والمملكة المتحدة ، فان الضرائب المباشرة تزيد حصيلتها فى المعتاد عن نصف مجموع الحصيلة الضريبية فيها . ومن الملاحظ على دول هذه المجموعة ان الضرائب المباشرة فيها تشتمل عموما على ضريبة عامة تسرى على جميع الدخول الحقيقية للأفراد بغض النظر عن مصدرها ، يحدد وعاءها بناء على الإقرار الذى يقدمه المكلف والذى يراعى فيه المقدرة التكليفية الحقيقية له بجانب تصاعد أسعارها ، كما تضم عادة ضريبة نسبية على ايرادات الشركات تقل أهميتها عن الضريبة االأولى . أما الضرائب غير المباشرة فلها أهمية أقل بكثير من سابقتها ، وان كانت تتميز غالبا بطابع نوعى ، بحيث تصيب الفرد بصفة خاصة استهلاك السلع الكمالية والترفيه ، وان كانت تفرض فى بعض الدول المشار اليها ضريبة عامة على رقم الأعمال بقصد التوجيه الاقتصادى أكثر من الهدف المالى ، كالضريبة العامة على المشتريات « Purchase Tax » فى المملكة المتحدة ، والضريبة العامة على المبيعات General Sales Tax فى الولايات المتحدة الامريكية .

وما من شك فى أن ما تقدم من خصائص عن النظم الضريبية لهذه المجموعة من الدول يجد تفسيره فى السمات التى تتميز بها الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة

بهذه النظم . فغلبة الضرائب المباشرة على الدخل (ذات الأسعار التصاعدية) تتفق وارتفاع مستويات الدخول فيها ، كما وأن غالبية الدخول الموزعة يسهل الكشف عنها عن طريق الاستعلام من الغير وبالتالي فانه ليس من العسير على الادارات الجبائية مراقبة اقرارات الدخل والتحقق من صحة البيانات الواردة بها ، والحد بالتبعية لذلك من حالات التهرب الضريبي . ومع هذا الوضع فإن الفائدة المرجوة من الضرائب غير المباشرة فى هذه الدول تصبح فى مرتبة تالية من الأهمية للدور الذى يمكن أن تقوم به الضرائب المباشرة على الدخل[١٩] .

أما بالنسبة للمجموعة الثانية من الدول الرأسمالية ، فإنها تتميز بهيكل ضريبى ذى طابع مختلط يعتمد على فئتين متقاربتين فى الأهمية من الضرائب التى تصيب كل من الدخل والاستهلاك . ويمثل ذلك ما عليه حال النظم الضريبية فى غالبية دول أوربا الغربية كفرنسا وبلجيكا وايطاليا . ففى هذه المجموعة من الدول تحتل الضرائب غير المباشرة مكانة لا تقل فى أهميتها عن الضرائب المباشرة ، ان لم تزد عنها فى بعض الأحيان ، وذلك بخلاف ما عليه الحال فى دول المجموعة السابقة ، وان تباينت القواعد الفنية المتبعة فى تنظيم هذه الضرائب ، من ضريبة موحدة على القيمة المضافة فى فرنسا ، الى ضرائب متعددة على مراحل الانتاج فى ايطاليا ورسوم انتاج وضرائب جمركية على عدد كبير من المنتجات فى بلجيكا . ويجد ما تقدم تبريره بما هو ملاحظ من التقاء الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدول بصفة عامة فى عدد من الخصائص المتقاربة . فالقطاع الزراعى ما زال محتفظا بأهمية اقتصادية كبيرة ، وان كان يتميز عن القطاعات المماثلة فى الدول المتخلفة بارتفاع مستوى انتاجيته نتيجة توافر مقومات الخبره ومعدات الانتاج الآلية الحديثة له وفى أنه يوجه الى السوق . أما القطاع الصناعى فيتميز بأنه أقل تركيزا من دول المجموعة الأولى . وذلك لانتشار المشروعات الانتاجية الصغيرة (الفردية والحرفية والعائلية) بالمقارنة مع الاعداد المتوافرة من المشروعات الكبيرة . (وان كان ينبغى أن نشير هنا الى أن أغلب الانتاج يتحقق من الناحية الفعلية فى هذه الأخيرة) .

وكنتيجة لما تقدم يَقلّ اعتماد هذه الدول على الضرائب العامة التصاعدية على الدخل التى لا تعتبر عنصرا أساسيا فى هياكلها الضريبية كما هو الحال فى دول المجموعة السابقة عليها وذلك للانخفاض النسبى لمستوى الدخول فيها بصفة عامة ، ولصعوبة الوقوف على الحجم الحقيقى لكثير من الدخول الزراعية وأرباح المشروعات الفردية والحرفية والعائلية التى يتفشى التهرب الضريبى بينها لصعوبة إحكام الرقابة على اقرارات المكلفين . وعلى هذا الاساس فقد ازداد اعتماد هذه الدول على الضرائب غير المباشرة على الانفاق ، نتيجة لإرتفاع المستوى العام للاستهلاك فيها وذلك بسبب دوران أغلب الدخول الفردية حول

متوسط الدخل الأمر الذى يرتفع معه الميل الحدى للاستهلاك عما هو عليه الحال فى المجموعة الأولى من الدول .

٢ - أما بالنسبة لما عليه حال النظام الضريبى فى الدول الاشتراكية[٢٠] ، فإن الدولة حيث تتملك كل وسائل الانتاج (أو أغلبها) وتتولى بنفسها القيام بالعملية الانتاجية فضلا عن تحديد أثمان المنتجات ، فانه يمكن أن يقال بوجه عام أنه لا تثور للضريبة أية مشكلة فى هذا النظام . فيكفى أن تبيع الدولة السلع والخدمات المنتجة بسعر يفوق نفقة الانتاج بحيث يغطى الفرق بين سعر البيع ونفقة الانتاج لتغطية نفقات جهاز الدولة وتمويل الاستثمارات الجديدة ، وبالتالى تكون الدولة فى غنى عن فرض الضرائب . فالدولة هى المالكة لكل الثروة وهى التى تقوم بنفسها بتوزيع الناتج القومى على نحو يتفق وسياستها الاقتصادية والاجتماعية ومع هذا الوضع تعتبر دخول الأفراد بمثابة نفقات عامة ، وكل نفقات الأفراد بمثابة ايرادات عامة ومن ثم لا تثور مشكلة الضريبة ، وهو ما عبّر عنه البعض ، بأن قدرة الدولة على تحديد الأسعار تحل محل قدرتها على فرض الضرائب والرسوم المختلفة فى الدول الرأسمالية ، اذ يسمح الفرق بين تكلفة الانتاج وسعر البيع (فائض القيمة) بتمويل كل النفقات العامة والاستثمارات الجديدة وذلك الى جانب استخدام هذه القدرة كأداة للتدخل والتوجيه الاقتصادى والاجتماعى ، أى أنه يمكن لسياسة الأسعار فى الدول الاشتراكية أن تنهض بنفس دور السياسة الضريبية فى الدول الرأسمالية . وتمشياً مع هذا القول فانه قد ينظر الى احتفاظ الدول الاشتراكية بالضرائب على أنه أمر غير منطقى من الناحية النظرية ، فهى ليست بحاجة للضرائب كوسيلة لتمويل متطلبات نفقاتها العامة ، كما انها تملك من أدوات التأثير المباشر ما يغنيها عن التأثير غير المباشر بواسطة الضرائب ، فهى تملك معظم أدوات الانتاج ويتحقق الجزء الأكبر من الانتاج (ان لم يكن كله) فى نطاق مشروعاتها ، كما ان الانتاج والتوزيع يسيران فيها على أسس مخططة .

غير أن الوجهة المتقدمة من النظر لا تتمشى مع الواقع الذى توجد عليه الدول الاشتراكية بدليل أن الضرائب فى هذه الدول لا تزال قائمة بالفعل ، وتقوم بدور ، وان اختلفت مهامه عن الدور الذى تقوم به الضرائب فى الدول الرأسمالية ، فهو على كل حال لا يقل عنه أهمية . وترجع ضرورة احتفاظ هذه الدول (ولو جزئيا) بالضرائب الى عدة أسباب جوهرية . ومن أهم هذه الأسباب[٢١] :

أولا - ان القطاع الخاص لم يقض عليه فى اقتصاديات الدول الاشتراكية ، بل لا يزال له وجود فى معظمها ان لم يكن كلها . وليس أبلغ فى الدلالة على هذا ، من أن الاقتصاد

السوفيتى الذى يعتبر من أكبر هذه الاقتصاديات سبقا الى التطبيق الاشتراكى نجد به قطاعا تعاونيا « Secteur Coopératif » وقطاعا خاصا فى مجال الحرف التى تقوم على أداء الخدمات الشخصية (كصالونات الحلاقة ومحلات تصليح الأحذية) ، وفى القطاع الزراعى مثل السماح لمزارعى « الكلخوز Kolkhoz » بالبيع المباشر فى الأسواق للحاصلات التى يتقرر لهم الحق فى زراعتها فى أجزاء من الأرض الزراعية التى يتولون زراعتها بأنفسهم . وعلى ذلك فان الضريبة يمكن أن تؤدى دورا فى مواجهة تلك القطاعات غير العامة يشابه دورها الذى تقوم به فى ظل الاقتصاد الرأسمالى . فيمكن أن تكون أداة لتشجيع بعض أوجه النشاط ، ومضايقة وإعاقة البعض الآخر ، كما يمكن أن تستخدم للحد من الدخول المتولدة خارج القطاع العام ، أو لتجنب حدوث التضخم وذلك وفقا للسياسة العامة للدولة .

وثانيا – فان اعتماد الدولة على سياسة الأثمان كمصدر وحيد لكل ما تحتاجه من أموال لتمويل النفقات والاستثمارات العامة وبصورة تغنيها عن استخدام الضرائب أمر له خطورته . فى هذه الحالة تكون الدولة مضطرة الى رفع الأثمان بنسبة كبيرة ، وهو ما يحدث أثرا سيئا فى نفوس المواطنين وتزداد خطورة هذا الاجراء بالقدر الذى لا تستطيع فيه الدولة الانعزال عن بقية أجزاء الاقتصاد العالمى ، فمن ناحية سيعمد المواطنون الى مقارنة الأثمان التى يدفعونها فى ظل هذه السياسة بما كانوا يدفعونه من قبل وسيقارنون أيضا مستوى الأسعار لديهم مع مستواها فى الاقتصاديات الرأسمالية الأخرى . ومن ناحية أخرى فان قيام التبادل التجارى بين الدول الاشتراكية وغيرها من الدول التى قد تكون رأسمالية ، يدفع الأولى الى تصدير منتجاتها بثمن التكلفة ، الأمر الذى يبدو (فى حالة انتهاج سياسة الأثمان) بمثابة اعانة على الصادر ، مما قد يدفع الدولة المستوردة الى مقابلتها بفرض ضريبة تعويض على هذه المنتجات مما يعوق حركة المبادلات التجارية بدرجة كبيرة بخلاف الحال فيما لو اتبعت الدول الراهنة سياسة ضريبية مناسبة كالأخذ بالضريبة على رقم الأعمال مثلا . ومن هنا تتضح الأهمية العملية من الاحتفاظ بالضرائب وتحديد الأثمان عند مستوى منخفض نسبيا بدلا من الاعتماد الكامل على سياسة الأثمان .

وثالثا – فان اتجاه الاقتصاديات الاشتراكية نحو التخفيف من المركزية الاقتصادية[٢٢] ، واعطاء الوحدات الانتاجية فيها قدرا ملحوظا من الاستقلال ونوعا من الحرية فى تحديد الأثمان ، قد أوجَدَ الدولة فى ظروف جديدة تحتاج فيها الى أداة تمكنها من رقابة هذه الوحدات فى ممارستها للسلطات الممنوحة لها وفى تنفيذها للالتزامات المكلفة بانجازها فى اطار الخطة القومية للدولة ، وبالتالى تزداد أهمية الضرائب كلما ازداد التوسع فى تطبيق اللامركزية الاقتصادية[٢٣] .

رابعا فان الدول الاشتراكية (وهى تبحث عن حوافز لمواطنيها) جد فى دفع أجور عالية ولو من الناحية الاسمية ، ثم خصم نسبة منها فى صورة ضرائب إعتاد المواطنون على دفعها فى الأوضاع السابقة على التحول الاشتراكى يعتبر حافزا له أثره فى نفوسهم (وهو ما يؤثر على قوة العمل لديهم) بدلا من توزيع أجور منخفضة خالصة الضريبة ، خاصة اذا أدخلنا فى الاعتبار الجهاز والتنظيم الضريبى القائمين من قبل مما لا يضيف أى عبء جديد على الدولة ، وبالتالى فانه يفضل الاستفادة مما هو قائم بدلا من هدمه .

خامسا - فإن تحقيق التوازن بين التدفقين النقدى والحقيقى يعد أمرا على جانب كبير من الأهمية . ذلك أنه مهما أحكمت الدولة الاشتراكية وضع خطتها القوميه ، فانه قد يطرأ عليها أثناء تنفيذها من الأمور التى يلزم لمعالجتها الاستعانة بالضرائب . فاذا لاحظنا ما يؤدى اليه التحول الاشتراكى من ارتفاع مستوى دخول الطبقات محدودة الدخل وما يؤدى اليه ذلك من اقبال أفراد هذه الطبقات على « أسواق » السلع الاستهلاكية فى نفس الوقت الذى لا يكون بمقدور الدولة زيادة المعروض منها بنفس النسبة لعدم قصر اهتمامها على الصناعات الاستهلاكية ، إذ تُعنى فى ذات الوقت (وبدرجة أكبر فى المعتاد) بالصناعات الانتاجية وعلى الأخص الصناعات الثقيلة والأساسية[٢٤] . ومن هنا فان الضرائب يمكن أن تلعب دورا هاما فى الحيلولة دون حدوث تضخم نقدى بالنسبة لأسواق السلع الاستهلاكية وذلك من خلال استخدامها كأداة لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات الحقيقية أو العينية ، وهو الأمر الذى يعتبر من أهم وظائف الضرائب فى الدول الاشتراكية ، ولتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبأخذ الاسباب المتقدمة فى الاعتبار فانه يمكن التقرير بأن لدى الدول الاشتراكية من المبررات العملية ما جعلها تحتفظ بالضرائب ، وان كان هذا ينبغى ألا يحملنا على الاعتقاد بأن الاحتفاظ بالضرائب فى هذه الدول يظل بنفس مضمونها وطبيعتها وهيكلها القائم فى الدول الرأسمالية . فسيطرة الدولة على العمليات المتعلقة بالانتاج والتوزيع يجعل الضريبة تأتى فى مرتبة تالية لطرق الرقابة المباشرة . (وان كان هذا لا يعنى انقراض دورها من ناحية توجيهها للانتاج والتوزيع) . ومن جهة أخرى فقد كان لملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية الاقتطاع من أرباح القطاع العام ، وكون معظم الدخول الموزعة دخول عمل ، أثره فى طبيعة ومضمون وهيكل الضرائب فى الدول الاشتراكية ، وقد وضح هذا الأمر فى التقليل من أهمية الضرائب المفروضة على الدخول الفردية والنشاط الخاص من ناحية الحصيلة ، وزاد من أهميتها بالنسبة للاقتطاع من أرباح القطاع العام وجعل النظام الضريبى فى الدول الاشتراكية يتميز بخصائص معينة[٢٥] .

وأول هذه الخصائص ، ان هذا النظام يتميز باعتماده فى الجانب الاكبر منه على الضرائب غير المباشرة ، اذ تتضائل الى حد كبير نسبة الضرائب المباشرة ويرجع هذا الى طبيعة سير الجهاز الاقتصادى ومنطق تركيب هيكله . فنظرا لملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية النسب المستقطعة من أرباح القطاع العام وكون معظم الدخول دخول عمل ، أصبح لا ينتظر أن يكون لضريبة عامة على الايراد فى الدول الاشتراكية نفس الأهمية التى لها فى الدول الرأسمالية المتقدمة فى الوقت الذى تعطى فيه الضرائب على الاستهلاك فى اقتصاد اشتراكى ذات النتيجة تقريبا التى تعطيها فيما لو طبقت فى اقتصاد رأسمالى على نفس المستوى من النمو الاقتصادى والاجتماعى . كما أن للضرائب على الاستهلاك (كما هو معلوم) أثرها فى الحد من الاستهلاك وهو أمر مرغوب فيه فى الاقتصاديات الاشتراكية حيث يُسعى لتصنيع سريع يعتمد أساسا على الصناعات الثقيلة مما يحتاج لاستثمارات ضخمة من ناحية ، ولضغط الاستهلاك لإنصراف الدولة عن التوسع فى صناعات السلع الاستهلاكية من ناحية أخرى . وبذلك تفقد الضرائب على دخول المموليين الأفراد الكثير من الأهمية التى لها فى الدول الرأسمالية فيما يتعلق بتمويل الميزانية العامة ، وإن أبقت عليها الدولة الاشتراكية فان ذلك لبلوغ أهداف أخرى ، أهمها تذويب الفوارق بين الطبقات ، والضغط على بعض الفئات لحملها على الانتظام فى مجرى التحول الاشتراكى .

والخصيصة الثانية ، فإنه كنتيجة لما تقدم ، فان الجزء المقتطع كضريبة تمثل نسبة بسيطة من الموارد العامة فى الدول الاشتراكية وذلك عكس ما عليه الحال فى الدول الرأسمالية بنفس المستوى من النمو الاقتصادى . وفضلا عن هذا فانه غالبا ما تختلط فكرة الموارد العامة بفكرة الجباية ، اذ ان أى بيع لمنتجات وخدمات فى الدول محل البحث ، يميل الى أن يكون جباية عامة .

وثالث الخصائص التى يتميز بها النظام الضريبى الاشتراكى ، أنه وان كانت الضرائب تمارس فى الاقتصاديات الاشتراكية معظم المهام التى تقوم بها فى الاقتصاديات الرأسمالية ، فانها تعد فى هذه الاقتصاديات أداة للتوجيه الاقتصادى أكثر منها أداة للتمويل بالنظر الى أن معظم ايرادات الدولة يستمد من قيامها بمعظم نواحى النشاط الفردى فى الاقتصاد القومى ، أكثر مما تستمد من الضرائب المباشرة على دخول الأفراد .

٣ — وأخيرا ، فانه يتعلق بالنظام الضريبى السائد فى الدول المتخلفة ، فإن هذه الدولة تتباين تباينا كبيرا فى العناصر التى تشكل هياكلها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، الأمر الذى يؤدى الى تعدد كبير فى صور الهياكل الضريبية التى توجد فيها الى

الحد الذى يصعب معه جمعها فى مجموعة واحدة واستخلاص أهم الخصائص التى ينبغى أن تسود النظام الضريبى فيها . وبالرغم من الصعوبة المتقدمة ، فانه يمكن مع ذلك تقسيم الدول المتخلفة بصفة عامة الى مجموعتين أساسيتين حسب ما تمثله التجارة الخارجية من أهمية فى كل منهما ، أى بالنسبة لنوعية الصادرات المؤلفة لكل مجموعة . وعلى هذا الأساس فاننا نستطيع أن ندخل فى المجموعة الاولى الدول التى تحتل تصدير المواد الأولية والغذائية فيها مكان الصدارة ، وان ندرج فى المجموعة الثانية الدول التى لا تعتمد اعتمادا كليا فى الصادرات على تصدير هذه المواد . وقبل ان نقف على الخصائص المميزة لهاتين المجموعتين ، فاننا نود أن نشير هنا الى خصيصتين تبدوان كقاسم مشترك تشترك فى شقيه سائر الدول المتخلفة[٢٦] .

هاتان الخصيصتان هما ضعف الحصيلة الضريبية (وخاصة حصيلة الضرائب على الدخل) فى هذه الدول ، وغلبة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة لتهيئة ما يلزم من موارد مالية لازمة للانفاق العام فيها . وبيان ذلك أن ضعف الحصيلة الضريبية ، وهو ما ينبىء عنه انخفاض معدل الاستقطاع الضريبى ، يعتبر أمرا يبرره ما هو ملاحظ من أن حجم هذا الاستقطاع يتناسب تناسبا طرديا فى المعتاد ومستوى التقدم الاقتصادى فى الدولة . ففى الوقت الذى يصل فيه المعدل السابق فى الدولة المتقدمة اقتصاديا الى حوالى ٣٧٪ من الانتاج القومى الاجمالى نجده ينخفض فى الدول المتخلفة الى ما يقرب من ٨٪ منه نظرا لما تفرضه الهياكل الاقتصادية الخاصة بهذه الدول من حدود على هياكلها الضريبية .

ويفسر الوضع المتقدم بعدة أسباب يأتى فى مقدمتها انخفاض متوسط الدخل لغالبية سكان الدول المتخلفة انخفاضا يمنع أى زيادة فى العبء الضريبى المباشر لما قد يتمخض عنه من المساس بالحد الادنى الضرورى اللازم لمعيشتهم . وهنا نجد فى الواقع امتدادا لقانون « انجل Engel » حول مرونة الانفاق تبعا لمستوى الدخل . فكلما انخفض الدخل فى دولة ما ، كلما تعذر تخصيص جزء منه للانفاق على اشباع الحاجات العامة . كذلك فإن توزيع العبء الضريبى يجعل من العسير اخضاع عدد كبير من المكلفين للضرائب المباشرة ، وخاصة فى القطاع الزراعى (وهو لا يزال يمثل النشاط الاقتصادى الغالب والأساسى المميز لاقتصاديات معظم الدول المتخلفة) الذى تحول طبيعة النشاط الانتاجى فيه دون تزويد الدولة بالأسس اللازمة لاخضاع الدخول الزراعية الحقيقية للضرائب ، مما يترتب عليه الاقلال من أهمية الضرائب المباشرة بصفة عامة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، والضرائب على الدخل بصفة خاصة .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فان انخفاض مستوى الدخول فى نفس الوقت الذى يوجد فيه عدد قليل (أو ضئيل) من الدخول المرتفعة ، يحصر فرصة انطباق الضريبة

التصاعدية على الدخل فى الفئات الاجتماعية المتمثلة فى هذا العدد القليل . وأخيرا فاننا نجد أن المقتضيات الفنية والادارية اللازمة لتطبيق نظام ضريبى على الدخل فى الدول المتخلفة تفوق امكانيات هذه الدول . ويبدو هذا جليا فى حالة المشروعات والمنشآت التى تستلزم القيام بعمل حسابات منتظمة خاصة بها .

وبناء على كل ما تقدم وكنتيجة له ، تزداد فى الدول المتخلفة أهمية الضرائب غير المباشرة ، الى الحد الذى أصبحت معه تكون المورد الأساسى لتزويد الخزانة العامة بالأموال اللازمة للانفاق ، وهو ما يدعونا لأن نتوقف هنا هنيهة لنقف فى ايجاز على العوامل المسببة لهذه النتيجة . ومن أهم العوامل التى تذكر فى هذا الصدد :

أولا – انخفاض مستوى دخول غالبية السكان عن حد الاعفاء المقرر بالنسبة للضرائب المباشرة ، مما يؤدى الى انحصار نطاق سريان هذه الضرائب فى حدود ضيقة وبالتالى قلة حصيلتها . وذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة ، التى تتميز بطابعها العينى Aspect Réel الذى يسمح بالتوسع فى فرضها بصرف النظر عن مستويات الدخول .

ثانيا – الثبات النسبى لحصيلة الضرائب غير المباشرة فى مواجهة التقلبات الاقتصادية وذلك لارتباط هذا النوع من الضرائب بحجم أوعيتها الضريبية ، سواء أكانت على الانتاج أو الاستهلاك ، أو التصدير أو الاستيراد ، اذ لا تسجل هذه الضرائب ، وهى مفروضة على التدفقات العينية Flux réel سوى المتغيرات الكمية ، وذلك بخلاف الضرائب المباشرة التى ترتبط أساسا بقيمة أوعيتها من الدخول النقدية التى تتأثر بصورة كبيرة (أسوة بغيرها من التدفقات النقدية Flux monétaire) بتطور الوحدات الاقتصادية . فهى لا تسجل التغيرات التى تطرأ على النواحى الكمية فحسب ، بل والنواحى الكيفية أيضا (الأثمان) .

ثالثا – ذيوع ظاهرة الاستهلاك الذاتى « Auto-Consumption » أو المباشر (وعلى الأخص فى القطاع الزراعى) بشكل يصعب معه تقدير الدخول فى كثير من الأحيان وتتبعها بقصد اخضاعها للضرائب المباشرة . ولهذا تلجأ الدول المتخلفة ، فى الأحوال التى يصعب التوسع فى فرض الضرائب على الاستهلاك الى الاعتماد أساسا على الضرائب الجمركية التى يخضع لها أساسا قطاع التجارة الخارجية على عناصر يسهل على الدولة تحديدها وإحكام الرقابة عليها .

رابعا – عدم توافر الأجهزة الضريبية والتنظيمية المرتفعة الكفاءة اللازمة لتطبيق أحكام قوانين الضرائب المباشرة ، سواء من ناحية حصر الممولين ، وتقدير وتحصيل ما يستحق عليهم من فرائض .

خامسا – إنخفاض مستوى الوعى الضريبى لدى ممولى الضرائب غير المباشرة فى هذه الدول وذلك نظرا لعدم تقبلهم (فى معظم الأحوال) ما يتطلبه فرضها من اجراءات ادارية وتنظيمية على قدر كبير من التعقيد (لتفشى مساوىء البيروقراطية والروتين) أو لعدم تقديرهم الكامل لأهمية وانتاجية الانفاق العام الذى يقتضى من جانبهم تأييده ومساندته بتوفير الموارد الضريبية الكافية لتمويله .

سادسا – وأخيرا (وليس آخرا بطبيعة الحال) ما يحدثه النفوذ الطبقى والسياسى لأصحاب الثروات الضخمة والدخول المرتفعة (سواء من المواطنين أو من الأجانب المسيطرين على الاستثمارات المنتشرة فى العديد من الدول المتخلفة والذين يقفون عادة موقف المعارضة من أية محاولة لفرض ضرائب مباشرة) من آثار تتجلى فى عرقلة تطبيق أحكام ما قد يصدر من قوانين منظمة لها .

ولعل أبرز الأمثلة الصارخة فى الدلالة على ذلك ما ينبئنا به التاريخ المالى لمصر . فقد حالت الامتيازات الأجنبية فى فترة الاحتلال البريطانى دون اخضاع الدول صاحبة الامتيازات لما يمكن أن تفرضه مصر من ضرائب مباشرة فاضطرت الدولة الى الاقتصار على فرض الضرائب غير المباشرة (فيما عدا ضريبتى الأطيان والمبانى) لمراعاة المساواة بين الوطنيين والأجانب . وبمجرد الغاء هذه الامتيازات بموجب اتفاق مونترو فى ٨ مايو ١٩٣٧ (والذى أقرته مصر فى ٢٤ يوليو فى نفس العام بمقتضى القانون رقم ٤٨) توالى اصدار القوانين المنظمة للضرائب المباشرة وأولها القانون الشهير رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ . أما عن مظاهر النفوذ الاجتماعى والطبقى فى الأوضاع الداخلية للدول المتخلفة ، فهى كثيرة ومتعددة (وقد تكون تاريخية أو معاصرة) ، ونترك للقارىء استظهارها من الواقع الخاص بكل دولة تكون محلا لدراسته . فالنظام الضريبى فى دولة من الدول لا يعدو أن يكون فى التحليل النهائى للأمور ، الا ثمرة مختلف الظروف البيئية القائمة : الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبوقوفنا على مضمون الخصيصتين السابقتين والعوامل المنتجة لهما فى مختلف الدول المتخلفة نتابع الآن الحديث عن المجموعتين اللتين تتوزع هذه الدول فيما بينها بقصد استخلاص ما يسودهما من خصائص عامة مؤثرة فى نظمها الضريبية ، يتأثر بمحصلتهما النهائية الفن الضريبى المطبق فى هذه النظم .

فكما أسلفنا القول تضم **المجموعة الأولى** الدول المتخلفة التى تعتمد فى اقتصادياتها القومية اعتمادا كليا على الصادرات . وتتميز دول هذه المجموعة بعدد من الخصائص بالنظر

لاعتماد أغلب مواردها على تجارتها الخارجية . ففى الدول التى من هذا القبيل ، يلاحظ على الاقتصاد المحلى ضآلة انتاجيته فى الوقت الذى تبلغ فيه انتاجيته استغلال الموارد الطبيعية فيها الحد الأقصى .

ويعنى هذا أن قطاع تصدير المواد الأولية والغذائية يحتل فى هذه الدول مكان الصدارة فى هيكلها الاقتصادى ، ولذلك يعتبر المصدر الرئيسى لدخلها القومى . ولما كان هذا القطاع من النشاط الاقتصادى يتميز باتباعه للأساليب الفنية الحديثة للانتاج التى تؤدى الى ارتفاع مستوى انتاجيته ، فانه يشكل مجالا هاما من مجالات الاستقطاع الضريبى الذى تغدو معه الضرائب الجمركية وغيرها من الرسوم والأتاوات المفروضة على القطاع الخارجى فى مثل هذه الدول المصدر الرئيسى للموارد العامة .

ومن مزايا النظام الضريبى بخصائصه السائدة فى هذه المجموعة من الدول ، أنه يؤدى الى تحميل المستوردين بجزء هام من العبء الضريبى بما يسمح بتخفيض نصيب المواطنين من هذا العبء وذلك بجانب ما تتميز به الضرائب الجمركية وغيرها من الفرائض المستحقة على الصادرات من انتاجية مرتفعة – دون حاجة الى وجود جهاز ضريبى على مستوى مرتفع من الكفاءة – تؤدى الى امداد الدولة بحصيلة لا بأس بها تكفى تمويل الجانب الأكبر من نفقاتها . الآ أنه مع ذلك ، لا يمكن اغفال ما ينطوى عليه الاعتماد على هذه الضرائب من عيوب ، اذ تجعل الموارد العامة عرضة للتقلبات التى تطرأ على حجم الطلب العالمى على المواد والسلع المصدرة ، والتى تبرز آثاره الضارة على الاقتصاد القومى للدولة فى حالة اعتمادها على تصدير محصول واحد ، الأمر الذى يزيد من تبعية الدولة المصدرة للمواد الأولية للدول الصناعية المتقدمة اقتصاديا .

أما بالنسبة **للمجموعة الثانية** من الدول المتخلفة التى لا تعتمد على تصدير المواد الأولية ، فان النظام الضريبى فيها يتميز بخصيصتين أساسيتين : الأولى ، أن الجزء الغالب من الحصيلة الضريبية لهذه الدول يأتى أساسا من الضرائب المباشرة على الاستهلاك التى تتخذ طابعا نوعيا (بعكس الطابع العام الذى تتصف به مثلا الضريبة على رقم الأعمال الموجودة فى الدول المتقدمة) نظرا لصعوبة تطبيق الضرائب العامة فيها بصفة عامة ، لما تتطلبه من تنظيم محاسبى محكم ورقابة ادارية قوية . ويرجع هذا فى الواقع الى صعوبة تعميم ضريبة عامة على الاستهلاك ، لأن هيكل الاستهلاك نفسه فى حالة هذه الدول نجده غير متناسق ومعظم سلعه مستوردة من الخارج ، فضلا عن أهمية القطاع الزراعى الذى تنتشر فيه ظاهرة الاستهلاك الذاتى الذى يصعب الوصول اليه عن طريق فرض ضريبة عامة على الاستهلاك(٢٧) .

والثانية ، أن الملاحظ أيضاً ، أن الضرائب على الدخل هى فى المقام الأول ضرائب نوعية على فروع النشاط الاقتصادى تكملها فى المعتاد ضريبة تصاعدية على الدخل فى بعض الأحيان وهذه الضرائب النوعية تعامل كل فرع من هذه الفروع حسب طبيعته ، وهذا ما يسمح بالطبع بتطبيق سياسة التباين فى المعاملة الضريبية لتشجيع بعضها على حساب البعض الآخر . ويتفق ذلك مع الهيكل الاقتصادى نفسه الذى يعوزه التناسق عادة فى دول هذه المجموعة .

وبفراغنا من استعراض الخصائص الجوهرية للنظم الضريبية المختلفة السائدة فى كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة فى ضوء ما تحمله العلاقة بين النظام الضريبى والهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى دولة من الدول من معان ، نستطيع أن نخلص مما تقدم أنه توجد علاقة وثيقة بين ما يميز هذا الهيكل من سمات اقتصادية واجتماعية وسياسية من ناحية وبين النظام المطبق من ناحية أخرى . فالأول يقوم بدور أساسى فى تشكيل خصائص الثانى . وبناء على هذا فانه يتعين على المشرع المالى فى مجال الضرائب أن يستن تشريعاته على أساس من التحليل الدقيق والدراسة الوافية لكل المقومات الهيكلية للدولة ومقتضياتها .

ولكن هذا لا ينبغى أن يفهم منه أن المشرع عليه ينزل فى كل حال عند حكم هذه المقومات والمقتضيات اذ أن للآثار التى يعكسها الهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى الدولة على النظام الضريبى الخاص بها حدود . هذه الحدود تتضح من الوقت الذى تخرج فيه الضرائب عن وظيفتها المالية تمارس وظيفة أخرى توجيهية إذ يمكن فى هذه الحالة بواسطتها التأثير على هذا الهيكل نفسه . فحدود أثر الأخير على النظام الضريبى إذن ، تتوقف على الهدف الذى يستهدفه المسئولون عن مالية الدولة من النظام الضريبى . فاذا كان هدفهم هو الوصول الى تحقيق مستوى معين من مستويات التقدم الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع (فى ظل نظام اقتصادى واجتماعى معين) فانهم لا يتأخرون عن استخدام الضرائب كوسيلة من بين الوسائل الموصلة الى الهدف . وفى هذه الحالة يبدأ المشرع المالى عند تقنينه للقواعد الفنية الحاكمة للنظام الضريبى باعتبار الحالة التى يكون عليها الهيكل الاقتصادى والاجتماعى ، إذ على أساسها يستطيع تقدير الضرائب المناسبة التى توصله الى تحقيق الهدف المنشود .

وانطلاقاً من هذا المعنى فإنه يمكننا القول اجمالًا أن الفن الضريبى (من خلال ما تتضمنه القواعد التشريعية والتنظيمية المختلفة فى دولة من الدول) هو فن تستطيع به الدولة ، أيا كان نظامها الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ، أن تقيم به نظاماً ضريبياً يتفق فى طبيعته ومضمونه وهيكله ، مع هيكلها فى المجالات السابقة بما يحقق فى النهاية أهدافها فى إطار سياستها العامة .

المبحث الثانى
الجوانب الرئيسية فى التنظيم الفنى للضرائب
(ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الاساسية[٢٨])

يقتضى دراسة الجوانب الرئيسية التى يثيرها تنظيم الضرائب من الناحية الفنية أن نعرض لها فى ضوء الضوابط الاقتصادية المرعية فى هذا الشأن والمشكلات الاساسية التى تثور بهذه المناسبة ، وذلك ابتداء من تفكير الدولة فى فرض ضريبة معينة الى أن يقوم المكلف بدفع مبلغ الضريبة لخزانة الدولة . ووفاء بما تقدم ، فاننا نتناول هنا بعض النقاط موضحين فيها على التوالى ، وعاء الضريبة ومقدارها (أو سعرها) ، وكيفية تحصيلها ، وأخيرا المشكلات المختلفة التى تدق بصدد النظام الضريبى ككل والتى تؤثر بالتالى فى هيكل وتنظيم الضرائب .

(أ) – وعاء الضريبة (أساس ومناسبة فرضها ، وتحديد المادة الخاضعة لها) :

يتطلب بحث وعاء الضريبة « Assiette de L'Impôt, Source of Taxation » انجاز ثلاث خطوات هامة ، أولها اختيار أساس فرض الضريبة (أى تعيين الشكل الملموس للمادة التى تفرض عليها) ، وثانيا التعرف على المناسبة التى تنقض فيها الادارة على المادة الخاضعة للضريبة لكى تستقطع منها جزاء يجد طريقه الى خزانة الدولة ، وثالثها ، تحديد هذه المادة تحديدا كميا وكيفيا . وبتمام هذه الخطوات يتحدد وعاء الضريبة وذلك على النحو التالى :

الخطوة الاولى – إختيار اساس فرض الضريبة (الضرائب على الاشخاص والضرائب على الاموال) :

اذا ما تأملنا فى الضرائب المختلفة التى توجد فى التشريعات المالية المقارنة منذ أن بدأ التنظيم الفنى للضرائب ، نجد أنها تنقسم من حيث وعاؤها أو محلها ، الى ضرائب على الاشخاص وضرائب على الاموال .

(١) – الضرائب على الاشخاص :

وهى تلك الضرائب التى تتخذ من الوجود الآدمى أو الانسانى للفرد داخل الدولة محلا لفرض الضريبة . وقد عرف التاريخ المالى للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه

الضرائب . ومن الأمثلة على ذلك ، ضرائب الرؤوس التى كانت معروفة عند العرب والرومان ، بل وفى مصر حتى أواخر القرن التاسع عشر ، حيث كانت ضريبة الرؤوس تنقسم الى نوعين أساسيين : الاولى ، ضرائب الفردة البسيطة وهى التى كانت تفرض بسعر واحد بالنسبة لجميع الافراد دون النظر الى الثروات التى يملكونها أو الدخول التى يحققونها . والثانية ضرائب الفردة المدرجة والتى تميز بين الأفراد الخاضعين للضريبة على أساس تقسيمهم الى فئات بحسب السن أو الجنس أو الطبقة الاجتماعية وفرض الضريبة بسعر خاص بالنسبة لكل فئة أو طبقة ، وكبعض الضرائب التى ما زالت مفروضة على الاشخاص (لتحقيق اعتبارات سياسية معينة) مقابل استعمالهم لحق الانتخاب فى بعض المجتمعات الحديثة (كما هو الحال فى بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة الامريكية) .

والضريبة على الاشخاص معيبة اذ هى تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكليفية للأفراد ، كما أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الانسانية فى كثير من الأحيان ، وهذا يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة ، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكليفية للمكلفين ، كما أنها تتميز بالسهولة النسبية فى تقدير المادة الخاضعة للضريبة (يستوى فى ذلك أن تكون الضريبة مفروضة على الأموال نفسها ، أو على الدخل الناتج من نشاط المكلف) .

(٢) - الضرائب على الاموال :

على هذا النحو أصبحت الضرائب على الاموال هى الاساس فى تكليف المواطنين بالمشاركة فى تحمل الاعباء العامة فى معظم الدول المعاصرة .

ولكن فى نطاق الاموال يثور التساؤل عن أيهما أكثر تعبيرا عن المقدرة التكليفية للاشخاص[٢٩] ، الدخل أم رأس المال ؟ وحتى يتسنى لنا الوفاء باجابة هذا التساؤل ، فانه ينبغى علينا أن نُعرِّف أولا بمفهومى الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية وذلك بالنظر لانه من الاهمية بمكان تحديد المقصود بالدخل والتفرقة بينه وبين عناصر الثروة الاخرى وذلك حتى لا تفرض ضريبة الدخل على عناصر من الثروة لا تعتبر دخلا من جهة وحتى لا تفلت من هذه الضريبة عناصر أخرى هى فى حقيقتها دخل من الناحية الفنية من جهة أخرى .

تعـــريف الدخـــــل :

والواقع أن مفهوم الدخل Income الخاضع للضريبة يختلف من دولة لاخرى .ومن

وقت لآخر تبعا لتفاعل عوامل عدة[٣٠] ، منها ما يرجع الى اعتبارات اقتصادية ومنها ما يرجع الى اعتبارات اجتماعية او مالية او فنية . وهذا ما يفسر لنا الأسباب الرئيسية للتعديلات الكثيرة التى قد تصيب القوانين الضريبية ولذلك لا يلجأ المشرع الضريبى بوجه عام الى تضمين القانون نفسه تعريفا للدخل نظرا لما يفرضه هذا التعريف من قيود والتزامات على المشرع نفسه ، قد لا يقوى على تحمل تبعاتها . ولمواجهة المشكلة المتقدمة فان تحديد المقصود بالدخل فى هذا الصدد ، تتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التى يرتكز عليها للوصول الى معيار دقيق له يصلح استخدامه فى المجال الضريبى[٣١] . الا انه من الممكن رغم هذا أن نُعرّف الدخل لاغراض هذه الدراسة ، بأنه قيمة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود تأتى بصفة دورية أو قابلة للتجدد من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار[٣٢] . (قد يتمثل هذا المصدر فى ملكية الفرد لوسائل الانتاج او فى عمله او فيهما معا فرادى أو مجتمعين) . ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التى تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر اليه فى مستواه الفردى وليس مستواه القومى ، حيث تختلف فى هذا المجال أهداف كل من علم المالية العامة وعلم الاقتصاد .

تعـــريف رأس المـــال :

يمكن تعريف رأس المال **Le Cepital** فى مجالنا الراهن بأنه مجموع الاموال العقارية والمنقولة التى يمتلكها الشخص فى لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدى او عينى او لخدمات أم غير منتجة لاى دخل . واذا كان لا بد من فترة معينة ، سنة فى الغالب ، لتقدير الدخل الذى تحقق خلالها باعتباره تيارا مستمرا ، فان تقدير رأس المال على العكس ، انما يحدث فى لحظة معينة باعتباره فائض الاصول المملوكة للشخص عن خصومه فى هذه اللحظة . وواضح أن تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلف بتعريف الثروة[٣٣] ، « La Fortune » وأن رأس المال من وجهة النظر الاقتصادية يقتصر كما هو معروف ، على الاموال المنتجة لسلع وخدمات . وبوصولنا الى هذه النقطة فانه يحسن بنا من البداية أن نكون على علم بالتفرقة فى مجال الضريبة على رأس المال بين نوعين أساسيين من أنواعها (درءا لما قد يحدث بينهما من خلط أو التباس فى بعض الاحيان) وهما الضريبة على رأس المال ، والضريبة على الثروة ، أى على الذمة .

ويقصد بالضريبة على رأس المال ، تلك التى تفرض على رأس المال المنتج أى المستخدم فى العملية الانتاجية ، بينما يقصد بالضريبة على الثروة أو الذمة ، تلك التى تفرض على كل ما يمتلكه الشخص من الاموال العقارية او المنقولة وبصرف النظر عن اعتبارات الانتاجية او الدخل ، أى وبصرف النظر عن دورها فى العملية الانتاجية . وعلى الرغم من الاهمية

النظرية لهذه التفرقة ، الا أن العمل قد جرى على استخدام تعبيرات الضريبة على رأس المال والضريبة على الثروة فى غير هذين المعنيين . فكثيرا ما تلجا التشريعات المالية الى اطلاق تعبير الضريبة على الثروة على الضريبة السنوية المتكررة التى تفرض بسعر منخفض بحيث يمكن اداؤها من الدخل حيث تشكل هذه الضريبة ضريبة اضافية على الدخل بقصد تشديد المعاملة الضريبية للدخول الرأسمالية . وهو ما هدفت اليه كل من المانيا الغربية ولكسمبورج وهولندا من فرض هذه الضريبة . كما تلجأ هذه التشريعات أيضا الى اطلاق تعبير الضريبة على رأس المال ، على الضريبة الاستثنائية ، غير الدورية التى تفرض بسعر مرتفع ، بحيث لا يمكن أداؤها الا عن طريق اقتطاع جزء من رأس المال . وواضح أن هذه الضريبة تصيب رأس المال ذاته ويتمثل الغرض الاساسى منها فى الحد من سيطرة رأس المال ، وفى العمل على التقريب بين الثروات وبين الدخول . ولذلك نجد أن الالتجاء الى هذا النوع من الضرائب يزداد الاخذ به فى مرحلة التحول الاشتراكى[٣٤] .

وباستعراض ما تقدم ، فإنه يمكن القول إجمالا أن المجتمعات المعاصرة (وعلى الاخص التكوينات الاجتماعية الرأسمالية) قد شهدت تطورا كبيرا فيما يتعلق باختيار أساس فرض الضريبة يتمثل فى الازدياد المستمر فى أهمية الدخل كأساس لفرض الضرائب ، بعد أن كان رأس المال أو الثروة بمعنى أعم هى الاساس الاول لفرضها وذلك على اعتبار أن الدخل أكثر تعبيرا عن المقدرة التكليفية للأفراد . هذا لا يعنى التطور المنوه به حالا أنه لا توجد ضرائب على رأس المال فى التكوينات المشار اليها أو حتى فى غيرها من التكوينات الاشتراكية والمتخلفة . فقط نريد أن نقرر هنا أنه قد يبدو لأول وهلة أن فرض الضريبة على رأس المال يتنافى مع ما هو مسلم به من دورية أو تجدد الضريبة اذ تفترض هذه الصفة ان يكون الوعاء الذى تفرض عليه دوريا أو متجددا بدوره . ففى الضريبة على الدخل نجد أن هذا المصدر يتجدد بصفة دورية ومن ثم يكون من المنطقى أن يخضع لضريبة من نفس السمة . أما فى حالة رأس المال فانه يتميز عادة بأنه ثابت وغير متجدد وان كان قابلا للزيادة او النقصان . فرأس المال هو فى الواقع مصدر الدخل ومن ثم يتصف بالثبات والاستمرار ومن ثم فان فرض الضريبة على مصدر الدخل يهدد بفنائه بعد فترة طويلة أو قصيرة ، وبالتالى فناء الدخل الذى ينتج عنه . ومع هذا فقد شهدت التشريعات الضريبية المقارنة (وما زالت تشهد) نماذج لضرائب متعددة الانواع على رأس المال وذلك لاعتبارات كثيرة تختلف من دولة الى أخرى مما كان له أثره فى تنوع الضرائب المفروضة عليه .

ولكن اختيار الدخل كتعبير عن المقدرة التكليفية وبالتالى كأساس لفرض الضريبة ، يثير بدوره صعوبات متعددة تتصل بتحديد الدخل الخاضع للضريبة خاصة وانه قد يوجد

من بين عناصر الدخل الدخل عناصر عينية يصعب تقديرها ، (كالجزء من الناتج الزراعى الذى يستهلكه المنتجون الزراعيون ، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتى ، وكذلك اقامة مالك المبنى فى العقار المملوك له او فى بعض أجزائه) ، كما وانه قد يصعب الوصول الى تقدير صحيح للدخول النقدية فى كثير من الحالات ، وعلى الأخص تلك التى لا يقوم أصحابها بامساك دفاتر ، (والتى تحتمى المحاسبة المتعلقة بها وراء مبدأ سرية الاعمال الذى يعتبر أساسا من أسس المشروع الخاص) ، هذا فضلا عما يؤدى اليه التوسع فى مفهوم الدخل ليحتوى على عناصر تقع فى نطاق الثروة من صعوبات خاصة فى مجتمع تكثر فيه نشاطات المضاربة .

الخطوة الثانية – اختيار مناسبة فرض الضريبة (الواقعة المنشئة لها فى مجالى الضرائب المباشرة وغير المباشرة) :

ويعنى هذا الاختيار تحديد النقطة التى يمكن الادارة المالية التدخل عندها لاجبار الافراد على التنازل عن جزء من المادة التى اختيرت أساسا لفرض الضريبة . هذه النقطة ليست واحدة فى الانواع المختلفة للضرائب التى يراد فرضها . فهى تختلف بحسب موقع الضريبة من التقسيمين الرئيسيين اللذين يمكن رد كافة الضرائب الموجودة فى النظم الضريبية اليهما ، وهما « الضرائب المباشرة » . « Directs taxes, Impôts directs » « والضرائب غير المباشرة » . « Indirect Taxes, Impôts Indirects » .

(١) – موقع الدخل ورأس المال من تقسيمات الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة :

يكاد الشراح فى هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال من الضرائب المباشرة والضرائب على الانفاق (أو الاستهلاك) والتداول من الضرائب غير المباشرة . ودون أن نشغل أنفسنا فى تعداد الانواع المختلفة من الضرائب الداخلة فى نطاق كل تقسيم وبيان قواعده ومزاياه وعيوبه(٣٦) ، فانه تجدر الاشارة هنا الى أن الضرائب غير المباشرة تهدف فى الواقع من طرف خفى ، وبطريق غير مباشر ، الى تحميل الدخول بالضريبة عند انفاقها فى شئون الاستهلاك ، واخضاع رؤوس الاموال (أو الثروات) للضريبة عند تداولها . وكأن المشرع الضريبى - من خلال النظام الضريبى الذى يأخذ به – يريد بالضرائب غير المباشرة أن تكتمل سيطرته على الدخول والثروات عند واقعة استهلاكها أو تداولها ، أسوة بالضرائب المباشرة التى تسيطر على الدخول ورؤوس الاموال كوعاء ثابت ومستقر الى حد كبير . وهكذا فان هذه الدخول ورؤوس الاموال هما فى النهاية المصدرين اللذين يصيبهما الحدث الضريبى « Le fait fiscal » بطرق مباشرة أو

غير مباشرة ، وهذا ما يتطلب منا أن نعرض للمناسبات الرئيسيه (على سبيل المثال لا الحصر) التى تستطيع الدولة أن تفرض بمناسبتها الضرائب على الدخل ورأس المال الا أنه قبل التعرض لهذه المناسبات ، فاننا نجد من دواعى الايضاح أن نشير فى ايجاز الى أهم المعايير المقترحة للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

(٢) معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير المباشرة :

يقترح الفقه المالى فى هذا الشأن مجموعة من المعايير للتفرقة بين نوعى الضرائب محل البحث معتمدا فى ذلك على استخلاص الخصائص المشتركة أو الصفات الغالبة التى تجمع بين أنواع الضرائب المباشرة من جانب وأنواع الضرائب غير المباشرة من جانب آخر[٣٧] .

ولعل من أبرز هذه المعايير : المعيار الادارى المعتمد على طريقة تحصيل الادارة المالية لدين الضريبة . ويتلخص هذا المعيار فى اعتبار الضريبة مباشرة اذا كانت تحصّل بمقتضى جداول اسمية يدوّن فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله ، وتعتبر الضريبة غير المباشرة اذا لم تكن تحصّل بهذه الطريقة وانما بمناسبة حدوث وقائع او تصرفات معينة ، كاجتياز السلعة المستوردة للدائرة الجمركية (الضرائب الجمركية) او قيام الافراد باستهلاك سلعة معينة (ضرائب الاستهلاك) . ومعيار نقل عبء الضريبة ، ويذهب القائلون به الى أن الضريبة تعتبر مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا هو نفسه من يتحمل العبء الضريبى بصفة نهائية بحيث لا يمكن التخلص منها او نقل عبئها الى شخص آخر (كالضريبة العامة على الايراد) ، بينما تكون الضريبة غير مباشرة اذا ما كان المكلف يستطيع نقل عبئها الى شخص آخر (كالمستورد فى الضرائب الجمركية الذى ينقل العبء لمشترى السلعة) . اما عن معيار الثبات او الاستقرار او عرضية المادة الخاضعة للضريبة ، فتعتبر الضريبة مباشرة طبقا لهذا المعيار اذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار النسبيين (كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الايراد والمفروضة على الدخل) ، وتعتبر الضريبة غير مباشرة اذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات (ومثالها الضريبة على البنزين التى تفرض عند القيام بشرائه ، والضريبة على نقل الملكية التى تفرض عند توثيق العقد الناقل لها .

وثمة آراء أخرى نادت بامكانية التمييز بين نوعى الضرائب المشار اليهما على أساس الاستعانة بفكرة المقدرة التكليفية للممول ، فالضرائب المباشرة هى التى تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لمراعاة الظروف الشخصية للمكلف ، أما الضرائب غير المباشرة فهى التى لا

يمكن معها اعمال فكرة شخصية الضريبة أو مراعاة هذه الظروف[٣٨] .

ورغم ذيوع التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، فانه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومنضبط يكفى للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب . وأيا كان الامر فى شأن دقة المعايير المقترحة وعدم كفايتها فان التقسيم ذاته مفيد ومرغوب فيه لما يؤدى اليه من فوائد تتحقق من وراء كل تقسيم رشيد للظواهر محل الدراسة،وهى فوائد تقاس من وجهة النظر الاقتصادية والمالية بمدى اسهامها فى التعرف على طبيعة الضرائب وأثرها فى الحياة الاقتصادية . وفى تصورنا أنه يمكن الاعتماد فى هذا الصدد لأغراض هذه الدراسة على توجيه عام يمكن أن يكون أساسا صالحا وهو اعتبار الضريبة مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انتاجه وغير مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انفاقه (وخاصة على السلع الاستهلاكية[٣٩] . وهكذا فانه وفقا لهذا التوجيه تختلف الضرائب المباشرة عن الضرائب غير المباشرة ، أولا فى أن الاولى – وعلى الأخص فى الانظمة الضريبية السائدة فى الاقتصاديات الرأسمالية متقدمة كانت او متخلفة – يدفعها (فيما عدا الضرائب المباشرة على دخل العمل الذى يأخذ شكل الاجور) ذوو الدخول المرتفعة وفقا لمقدرتهم التكليفية ، بينما يتحمل بالضرائب غير المباشرة جمهرة السكان ذوى الدخول المحدودة على نحو لا يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، اذ أن مقدار الضريبة يكون واحدا بالنسبة لكل جزء من الدخل المنفق بصرف النظر عمن يقوم بالانفاق ، كما أن نسبة الاستهلاك الى الدخل تقل عند ذوى الدخول المرتفعة ، ومن ثم يقل عبء الضريبة غير المباشرة كلما ارتفع مستوى الدخل . ومن ناحية أخرى تحتوى زيادة الضرائب غير المباشرة (عن طريق رفعها للاسعار) على عنصر تضخمى ، بينما تؤدى زيادة الضرائب المباشرة الى عكس ذلك اذ هى تنقص من الدخول المعدة للانفاق[٤٠] .

(٣) – المناسبات الرئيسية لفرض الضريبة على رأس المال (أو الثروة) والدخل :

اذا ما اختيرت الثروة كمجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال (عينية أو نقدية) فى لحظة معينة ، أو رأس المال بالمفهوم الضريبى سابق الاشارة اليه ، فان أهم صعوبة يصادفها فرض الضرائب هنا هو تقدير هذه الثروة (أو رأس المال) ، ومن ثم استلزم الامر انتهاز فرصة اعادة تقديرهما بواسطة الافراد لجعلها مناسبة لفرض الضريبة . ولا تتيسر اعادة التقدير هذه فى المعتاد الا عند انتقالهما بين الافراد بمقابل كما فى حالة البيع مثلا ، أو بغير مقابل كما فى حالة الميراث ، ففى هذه الحالة الاخيرة تفرض الضريبة على الثروة عند انتقالها بمناسبة الوفاة وتسمى ضريبة التركات .

أما اذا أختير الدخل أساسا لفرض الضريبة فهنا تعرض مناسبتان للوفاء بهذه الغاية : فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه ، أو فرضها عند إنفاقه .

فاذا كانت المناسبة هى الحصول على الدخل ، فقد تفرض ضرائب تتعدد بتعدد أنواع الدخل تسمى ضرائب نوعية.وقد تفرض ضريبة عامة تشمل جميع أنواع الدخل التى يحصل عليها المكلف ، وقد يكون هناك محل للجمع بين الامرين فتفرض ضرائب نوعية متعددة على فروع الدخل المختلفة (الناتجة من العمل ، أو الملكية ، أو الدخول المختلطة) ، وضريبة عامة على الايراد[٤١] . أما اذا رؤى فرض الضريبة على الدخل عند انفاقه على شراء السلع والخدمات كنا بصدد ضرائب تفرض فى مناسبات مختلفة تقع فى المراحل المختلفة التى تمر بها السلع والخدمات من المنتج الى المستهلك ، وهى مراحل تتمثل فى انتقال السلعة من المنتج الى تاجر الجملة ومن هذا الاخير الى تاجر التجزئة ثم من تاجر التجزئة الى المستهلك . تخير أى من هذه المناسبات لفرض الضريبة على الدخل عند انفاقه - على السلع الاستهلاكية فى هذه الحالة ومن هنا سميت ضريبة على الاستهلاك « consommation » أو على المواد الاولية التى تدخل فى انتاج هذه السلع - أمر يتوقف لحد كبير على ضمان سهولة تحصيلها . فقد تفرض الضريبة عند الانتاج وتحصلها الادارة من المنتج وتسمى « رسم » انتاج Tax de production وقد تحصّل الضريبة من تاجر الجملة أو تاجر التجزئة فى صورة ضريبة على رقم الاعمال « Tax sur le chiffre d'affaire » كما قد تحصل من التاجر المستورد فى شكل « رسوم جمركية » Droits de douane; custom « duties » على الاستيراد فى حالة ما اذا كان انتاج السلع يتم فى خارج اقليم الدولة وفى هذه الحالة يكون عبور السلع لاقليم الدولة مناسبة لفرض الضريبة[٤٢] .

وأيا ما كانت المناسبة التى تفرض فيها الضريبة خلال مراحل انتقال السلعة من المنتج الى المستهلك فالضريبة تضاف الى الثمن ، كما أنه فى كل مرحلة من هذه المراحل تحسب الارباح على أساس الاثمان السابقة (أى الاثمان التى تم الشراء بها) مضافا اليها الضريبة وذلك حتى تصل الى المرحلة النهائية التى يشترى فيها المستهلك السلعة (وذلك فى حالة فرض الضريبة على سلعة أو خدمة استهلاكية) ويدفع فيها ثمنا يتضمن الضريبة المفروضة عليها ، وهكذا فان استهلاكه لها هو مناسبة تحمّله فى النهاية للضريبة المفروضة على انفاق الدخل .

الخطوة الثالثة - تحديد المادة الخاضعة للضريبة : (التحديد الكيفى والتحديد الكمى لهذه المادة) :

حتى يتم تحديد المادة الخاضعة للضريبة فانه يلزم لذلك القيام بعمليتين متتاليتين تحدد من خلالهما هذه المادة كيفيا وكميا على النحو الآتى :

(١) التحديد الكيفي للمادة الخاضعة للضريبة

ويقصد به حديد المقدرة التكليفية للمكلف[٤٣] عن طريق التعرف على حدود المادة الخاضعة للضريبة باستبعاد ما يقرر القانون استبعاده حتى لا يخضع للضريبة . ولما كان التطور قد انتهى فى النظم الضريبية الحديثة الى أن الضريبة أصبحت تفرض أساسا على الأموال وليس على الأشخاص (يستوى فى ذلك أن تكون على الاموال نفسها أو على الدخل الناتج عن نشاط المكلف) فان الضريبة والحالة كذلك تفرض وفقا للمقدرة التكليفية للمكلف على أساس أن أمواله أو نشاطه ليسا الا كاشفين عن وضعه المالى ، الامر الذى يلزم معه التعرف على فكرتى عينية الضريبة وشخصيتها .

فالضريبة تكون عينية « Impôt réel » عندما تفرض على الاموال دون الاعتداد بمركز المكلف الشخصى او العائلى او الاجتماعى ، فالضريبة تفرض هنا على المقدرة التكليفية ولكن هذه المقدرة تختلط بالمال نفسه اذ لا تكون لظروف صاحب المال أى اعتبار عند فرض الضريبة وتمتاز هذه الضريبة ببساطتها وسهولة تطبيقها وعدم احتياجها الى جهاز ضريبى على درجة عالية من الكفاءة ، كما انها تبعد الادارة عن التدخل فى شئون المكلف فلا تضايقه بوسائل التقدير والمعاينة . الا انه يعاب عليها انها لا ترعى الظروف الشخصية للمكلف وبالتالى مقدرته التكليفية ، كما انها غير مرنة ، أى لا يمكن التغيير فى حصيلتها بسهولة اذ يحجم المشرع عادة عن تعديل سعرها لما لذلك من أثر يتمثل فى تخفيض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة

أما الضريبة الشخصية « Impôt personnel » فانها تُعَدُّ كذلك عندما تفرض على المال مع مراعاة المركز الشخصي للمكلف وذلك بادخال مجموعة من العوامل التى تسمح بتشخيص الضريبة على النحو الذى سبق أن أوضحناه بمناسبة الحديث عن قاعدة العدالة (أو المساواة) فى الضرائب ، ويترتب على ذلك ، انه كلما كثر عدد العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار فان درجة شخصية الضريبة تزداد ويصبح فرضها أكثر ارتكازا على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف . (وذلك على فرض الانضباط فى التقدير الكمى للمادة الخاضعة للضريبة على ما سنرى ، وعدم التهرب من دفع دينها) .

وهكذا ، فانه عن طريق استخدام معيار عينية الضريبة أو شخصيتها (أو استخدام الاثنين معا) ومع ذيوع الاتجاه العام فى المجتمعات الحديثة نحو تشخيص الضريبة ، فانه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة عن طريق استبعاد الثروة أو الدخل الذى يخرج من نطاق تطبيق الضريبة . ومن ثم تحدد المادة الخاضعة للضريبة تحديدا كيفيا .

(٢) - التقدير الكمى للمادة الخاضعة للضريبة :

فى هذا الخصوص يوجد عدد من الطرق لتقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبه حيث يتمثل الفرق بين هذه الطرق فى درجة الدقة فى التقدير التى نحصل عليها باستخدام كل منها . ويمكن التمييز فى هذا الشأن بين نوعين من طرق التقدير ، الاول تقريبى , والثانى تحديدى .

النوع الاول - (التقدير التقريبى) : ويدخل فى اطار هذا النوع من التقدير طريقتا التقدير على أساس المظاهر الخارجية وطريقة التقدير الجزافى :

(١) - فوفقا لطريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية[٤٤] يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التى يسهل الوقوف عليها وتعتبر معبرة عن ثروة المكلف . هنا لا تفرض الضريبة على المادة الخاضعة للضريبة وانما تفرض فى الواقع على المظاهر الخارجية . وبالرغم مما تمتاز به هذه الطريقة من سهولة بالنسبة للادارة المالية ، اذ لا يستدعى ربط الضريبة أكثر من ملاحظة المظاهر والعلامات المحسوسه التى حددها القانون دون حاجة الى التحرى عن حقيقة دخل الممول ، وما تتميز به أيضا من المحافظة على أسرار المكلف وعدم تدخل موظفى الدولة فى شئونه المهنية ، فإنه يعاب عليها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالى توزيعا تناسبيا وفقا للمقدرة التكليفية ، اذ تزيد من عينية الضريبة وتهمل مراعاة الجوانب الشخصية فيها لعدم وصولها الى الدخول التى لا تدل عليها المظاهر الخارجية . ولهذا فان أغلب التشريعات الضريبية الحديثة قد عدلت عن هذه الطريقة ، وان كانت الادارة المالية تلجأ اليها فى بعض الاحيان كوسيلة لمراقبة اقرارات المكلفين والتأكد من ضمان سلامتها ، وذلك بمقارنة هذه المظاهر بمقدار الدخل الذى حدده كل منهم .

(٢) - أما طريقة التقدير الجزافى « Méthode Forfaitaire »فان قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديرا جزافيا على أساس بعض القرائن التى يحددها المشرع الضريبى والتى تعتبر دالة على مقدار دخل المكلف . هنا نكون امام ما يسمى بالجزاف القانونى Le forfait légal ، وقد يحدث ألاّ يحدد المشرع القرائن التى تلتزم الادارة المالية بتأسيس تقديرها عليها تاركا لها حرية اجراء هذا التقدير عن طريق مناقشة الممول والاتفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله . وتسمى هذه الطريقة بالجزاف الاتفاق Le forfait Conventionnel وقد اتبع المشرع الفرنسى هذه الطريقة فى تقدير وعاء الضريبة على رقم الاعمال فى بعض الاحوال .

وتختلف هذه الطريقه عن السابقة عليها فهى عادة ما يكون العنصر الذى ترتكز عليه فى التقدير الجزافى ذا علاقة مباشرة بالثروة أو الدخل الخاضع للضريبة ، ولهذا فانه فى التقدير الجزافى لا تفرض الضريبة على المظاهر الخارجية ، وانما على المادة الخاضعة للضريبة ذاتها ، مقدّرة تقديرا جزافيا . ولهذه الطريقة فى التقدير مزاياها ، اذ أن اتباعها ليس بالامر العسير على الادارة ولا يحتاج الى كثير من الرقابة ولا يؤدى الى التغلغل فى أحوال المكلف المالية الخاصة . الا انه يعيبها بدورها عدم قيامها على أساس من التحديد ومن ثم بعدها عن الحقيقة والعدالة ، ولهذا فان دلالتها عادة ما تكون نسبية ويكون للمكلف الحق فى أن يثبت القيمة الحقيقية لدخله أو ثروته التى قدرت تقديرا جزافيا(٤٥) .

النوع الثانى – التقدير التحديدى : (طريقة الاقرار من المكلف أو الغير وطريقة التقدير المباشر بمرفة الادارة) :

فى هذا النوع من التقدير لا تكتفى الادارة المالية بالوصول الى تقدير تقريبى للمادة الخاضعة للضريبة ، بل تتبع طرقا من شأنها تقديرها تقديرا مباشرا كما هى فى الواقع . وهناك طريقتان للتقدير التحديدى ، هما طريقة الاقرار وطريقة التقدير المباشر .

(١) – **فبالنسبة لطريقة الاقرار Méthode de la déclaration** فإنه يمكن التمييز بين نوعين من الاقرارات ، اقرار الممول ، والاقرار من الغير .

ففى حالة اقرار الممول « Déclaration faite par le contribuable lui-même » يقوم نوع من التعاون بين المكلف والادارة بمقتضاه تطلب الادارة المالية منه تقديم اقرار عن ثروته أو دخله أو دخله عن المادة الخاضعة للضريبة بصفة عامة . وتعتمد الادارة هنا على حسن نية المكلف وأمانته ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق فى رقابة الاقرار (بطرق مختلفة) أو فى تعديله إذا ما بنى على خطأ أو غش . وميزة الاقرار فى هذه الحالة – عندما يسلم من الغش – أنه يؤدى الى تقدير المادة الخاضعة للضريبة تقديرا منضبطا يسمح بأن يؤخذ فى الاعتبار كافة العناصر التى تحقق شخصية الضريبة عن طريق التعرف على كافة دخول المكلف وكذلك الاعباء التى يتكفل بها . أما عن المساوىء التى قد تنجم عنه فتتمثل أساسا فى احتمال أن يؤدى الى الغش الجسيم الذى لا تتمكن الادارة من اكتشافه(٤٦) ، كما انه يؤدى الى تدخل الادارة فى شئون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته بأساليب قد تكون غير لائقة بالنسبة له .

اما فى حالة الاقرار من الغير « Dèclaration faite les tiers » (والذى يصطحب الحجز عند المنبع) ، فإنه فى هذه الحالة يقوم شخص آخر غير المكلف بتقديم اقرار الى الادارة المالية يحدد فيه مقدار دخل المكلف الاصلى الخاضع للضريبة . والاصل هنا أن

يكون هذا الغير مدينا للمكلف بمبالغ تعتبر ضمن الدخل الخاضع للضريبة ، بالمبالغ المستحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على المرتبات . وغالبا ما يصحب تقديم الغير للاقرار حجزه لمبلغ الضريبة المستحقة عن دخل المكلف وتوريده الى الادارة المالية ، وهو الامر الذى يعرف بطريقة الحجز عند المنبع Stoppage à La Source, Deduction of tax at the Source .

(٢) – أما عن طريقة التقدير الادارى : « Evaluation administrative »

فإن المشرع الضريبى يترك للادارة المالية فيها تقدير دخل الممول دون أن يقيدها فى ذلك بعلامات أو قرائن معينة . فتتمتع الادارة فى هذه الطريقة بحرية واسعة فى الالتجاء الى كافة الادلة التى تكشف عن مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة ومنها مناقشة المكلف نفسه . فعلى سبيل المثال يمكن الوقوف على هذا المقدار بيسر إذا كان الامر يتعلق (بأراضى زراعية أو أبنية سكنية) لان مصدر الدخل هنا أموال ظاهرة لا يمكن اخفاؤها من جهة ، كما أنه من السهولة نسبيا معرفة ما تدره من دخل من جهة أخرى . الا أن المشرع يلجأ الى هذه الطريقة أيضا بالنسبة الى ضرائب أخرى كجزاء على تخلف المكلف عن القيام بتقديم اقراره ، أو فى الحالة التى يكون فيها اقرارا معيبا أو متضمنا لغش ، حيث تقوم الادارة بنفسها بالتقدير دون أن تلتزم لا بالاستعانة بمظاهر خارجية ولا بتبرير تقديرها . وكل ما يستطيع المكلف القيام به هو أن يطلب اعادة النظر فى تقدير الادارة اذا ما رأى أنه مبالغ فيه[٤٧] . وتتميز طريقة التقدير الادارى بأنها أقرب الى تقدير الدخل تقديرا حقيقيا من طريقتى المظاهر الخارجية والتقدير الجزافى وأنه يمكن استعمالها لتقدير كافة أنواع الدخول سواء كانت ظاهرة أم مستترة . الا أنه يعيبها احتمال تعسف الادارة المالية فى التقدير ومغالاتها فيه الى جانب الخزانة العامة .

لهذا فان العدالة الضريبية تدعو الى اتباع طريقة التقدير المباشر وخاصة بواسطة اقرار من المكلف ، على أن تراجع الادارة هذا الاقرار تلافيا لكافة صور التهرب الضريبى ، ويتوقف ذلك على اخلاص المكلف الذى يقدم اقراره وعلى كفاءة الادارة المالية فى مراقبة هذا الاقرار ، خاصة اذا وضع فى الاعتبار أن نجاح النظام الضريبى يتوقف فى هذا المجال (وغيره) على تعاون المكلفين مع الادارة المالية[٤٨] ، الامر الذى يؤدى الى الزيادة المستمرة فى شخصية الضريبة زيادة مصحوبة بضمان حق الدولة فى التدخل فى الشئون الخاصة للمكلف عند الضرورة ، وبهذا تتهيأ السبل الموفقة للحفاظ على صوالح المكلفين والادارة المالية معا ، بما يقود فى النهاية الى انضباط التقدير الكمى للمادة الخاضعة للضريبة .

(ب) - تحديد مقدار الضريبة (طريقتى التحديد المقدم للحصيلة الضريبية وتحديد سعر الفريضة بنسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة) :

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها . ويقصد بسعر الضريبة « Taux de l'Impôt, Tax rate » النسبة بين مقدار الضريبة والقدر من المادة المكونة لوعائها . (أى هو مقدارها منسوبا الى قيمة محلها أو وعائها) . فاذا فرضت عشر قروش ضريبة نوعية على قماش مستورد ، ثمن المتر فيه مائة قرش ، كان سعر الضريبة (١/١٠) أى (١٠٪) من قيمتها . وهناك فى الواقع طريقتان لتحديد مقدار الضريبة ، احداهما بسيطة والأخرى تثير الكثير من المشكلات الفرعية . فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفيا بتحديد المبلغ الاجمالى الواجب تحصيله كضريبة مقدما ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقا لأسس معينة . وتسمى الضريبة فى هذه الحالة بالضريبة التوزيعية . لكن الغالب أن يحدد المشرع الضريبى سعر الضريبة فى بادىء الامر فتكون حصيلة الضريبة دالة سعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة ، ومدى نجاح الادارة فى تحصيل الضريبة . ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة الضريبة القياسية أو التحديدية .

أولا - طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية) :

يكتفى المشرع فى الضريبة التوزيعية « Impôt de répartition » بتحديد المبلغ الاجمالى الواجب تحصيله كضريبة معينة من الافراد الخاضعين لها ، كأن يحدد عشرة ملايين من الجنيهات كضريبة على دخل العقارات المبنية (أو الاراضى الزراعية) فى الدولة . بعد ذلك تقوم السلطة التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الاقسام الادارية نزولا على سلم التنظيم الهرمى للادارة حتى تصل الى أدنى مستوى من هذا التنظيم ، وليكن القرية مثلا . فى داخل القرية تقوم الادارة بتقسيم ما يتعين على أفراد القرية دفعة ، امّا بالتساوى أو على نحو تناسبى وفقا للمقدرة التكليفية لكل فرد . ومن هذا يتبين أنه لا يمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مقدما ، وأنه يجب الانتظار حتى اتمام توزيع مبلغ الضريبة الاجمالى على جميع الخاضعين لها حتى يمكن معرفة سعرها بالنسبة الى كل منهم ، ويكون هذا السعر هو النسبة بين مقدار الضريبة الذى يدفعه الفرد ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والتى يملكها الفرد ذاته . والواقع ان مجال الضريبة التوزيعية انما يكون فى الدول ذات النظم المالية والادارية الضعيفة اذ لا تمكن للدولة فى هذه الحالة التأكد من تحصيل الضريبة فى حالة فرضها على الافراد مباشرة فتلجأ الى توزيع المبلغ المراد تحصيله بين الوحدات الادارية المختلفة جاعلة كل واحدة منها مسئولة عن تحصيل المبلغ الموزع على المنطقة التابعة لها . وتمتاز الضريبة التوزيعية بأن حصيلتها تتحدد مقدما الامر الذى يجعلها

متيقنة ، الآ أنه يعيبها بُعدها عن التوافق مع حالة النشاط الاقتصادى ، فمبلغ الضريبة يحصّل أيا كان مستوى النشاط ، أى سواء أكان مرتفعا أو منخفضا وبالتالى أيا كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة . الأمر الذى يعنى عدم مرونة حصيلة الضريبة . يضاف الى ذلك أنه لا يمكن من خلالها مراعاة المقدرة التكليفية للافراد مما يعنى انعداما فى العدالة التوزيعية[٤٩] ، وهذا ما دعا الى الاتجاه الى هجر هذه الطريقة التى كانت مستخدمة فى القرن التاسع عشر واستخدام طريقة تحديد الضريبة (الضرائب القياسية أو التحديدية) .

ثانيا – طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية) :

وفقا لهذه الطريقة يقوم المشرع بتحديد سعر الضريبة أى النسبة المئوية من المادة الخاضعة للضريبة الواجب على المكلف التنازل عنها لخزانة الدولة . وتؤدى هذه الطريقة الى أن تتغير حصيلة الضريبة مع التغير فى قيمة المادة الخاضعة للضريبة وذلك بحسب الظروف التى تمر بالاقتصاد القومى منظورا اليه من خلال فترات التوسع والانكماش التى تطرأ عليه ، فضلا عن أنها تقلل من انعدام العدالة الضريبية الذى قد تحققه طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة السابق الاشارة اليها . غير أن درجة العدالة الضريبية التى تحققها الطريقة الحالية ، تختلف فى حالة الضريبة التناسبية عنها فى حالة الضريبة التصاعدية ، ولهذا فانه يحسن بنا أن نوضح المقصود بالتناسب والتصاعد فى هذا المجال .

(١) – تكون الضريبة نسبية (أو تناسبية) : « Impôt proportionnel; proportional Tax ».

اذا كان سعرها ثابتا لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه ، ومثالها أن تفرض ضريبة على الارباح التجارية والصناعية سعرها ١٧ ٪ ، ففى هذه الحالة تظل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الارباح المحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الارباح[٥٠] . ويؤخذ على هذا الاسلوب فى تحديد سعر الضريبة انه غير عادل وقليل الحصيلة فى نفس الوقت . فهو غير عادل بالنظر الى أن العبء النسبى للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذى الدخل الاقل يكون أقل بالنسبة للمكلف ذى الدخل الاكبر[٥١] ، كما انه قليل الحصيلة اذ لو أخذ فى الاعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف ، أى وفقا لدرجة يسارة ، لأمكن للدولة الحصول على مقدار أكبر من الضريبة (دون تغير فى مستوى دخول الافراد) إن هى فرّقت بين دخل منخفض نسبيا وحددت بالنسبة له سعر أقل للضريبة ، ودخل أعلى وحددت بالنسبة له سعرا أكبر أى إن هى – بصفة عامة – غيرت سعر الضريبة ، نحو الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل المكلف الفرد . ولقد أزكت الانتقادات المتقدمة الاتجاه نحو الاخذ بتصاعدية الضريبة الذى يندر أن يوجد الآن تشريع

ضريبى (وعلى الأخص فى الدول الرأسمالية المتقدمة) لا يأخذ به ولو بالنسبة لضريبة واحدة على الأقل .

(٢) وتكون الضريبة تصاعدية « Impôt progressif; graduated tax »

إذا كان سعرها الحقيقى يزداد بازدياد المادة الخاضعة للضريبة ، ومثالها أن تفرض ضريبة عامة على الايراد بسعر ١٠٪ على المائة جنيه الاولى من دخل المكلف و ٢٠٪ على المائة الثانية وهكذا . وواضح أن حصيلة الضريبة النسبية تزداد بنفس ازدياد مقدار المادة الخاضعة لها . بينما تزداد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من نسبة ازدياد المادة المفروضة عليها[٥٢] . فاذا ما فرضت ضريبة جنيهين على ما قيمته ١٠٠ جنيه ، ٦ جنيهات على ما قيمته ٢٠٠ جنيه ، و ١٦ جنيها على ما قيمته ٤٠٠ جنيه ، فانه يلاحظ فى هذه الحالة أن مقدار الضريبة يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة قيمة ما تفرض عليه . وبهذا يرتفع سعر الضريبة الحقيقى فى كل مرة عنه فى سابقتها .

وفى المثال السابق كان السعر فى الحالة الأولى ٢٪ ($\frac{١}{١٠٠}$ = ٠٢ر) وفى

الحالة الثانية ٣٪ ($\frac{٦}{٢٠٠}$ = ٠٣ر) وفى الحالة الثالثة ٤٪ ($\frac{١٦}{٤٠٠}$ = ٠٤ر)

وبهذا يتصاعد سعر الضريبة الحقيقى بتصاعد قيمة محلها ، من (٢) الى (٤) فى المائة وهكذا . والغالب أن يتم التصاعد فى الضريبة بالنظر الى عامل واحد وهو مقدار المادة الخاضعة للضريبة بحيث يزداد هذا السعر بازدياد قيمة هذه المادة. إلا أن هذا التصاعد قد يتم أيضا بادخال عوامل أخرى فى الاعتبار ، وخير مثال على ذلك ما هو ملاحظ فى شأن ضرائب التركات . ففى هذا النوع من الضرائب يزداد سعر الضريبة بازدياد قيمة المادة الخاضعة لها ، كما يزداد علاوة على هذا بازدياد بُعد درجة قرابة الورث عن الوارث ويتناقص عدد أولاد الوارث ، ويتزايد عدد أولاد المورث وغير هذا من العوامل الاخرى . واذا كانت الضريبة النسبية ليس لها سوى صيغة واحدة ، فان تصاعد الضريبة تمكن صياغته بواسطة مجموعة من الاساليب الفنية المتعددة التى يتفاوت مدى اللجوء اليها فى التطبيق من دولة الى أخرى ، وبل من وقت لآخر فى نفس الدولة بحسب ظروفها

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولعل من أكثر هذه الاساليب ذكرا فى الكتابات المالية هى الأربع التالية :

الاسلوب الاول التصاعد الاجمالى أو بالطبقات :
« Progressivité globale ou par Classes ».

ويتلخص فى فكرة مبسطة تكمن فى تقسيم المادة الخاضعة للضريبة (ولتكن الدخل) الى عدة طبقات تبدأ كل منها من « صفر » « Zero » وتنتهى عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على طبقة سعرا خاصا يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على كل طبقة سعرا خاصا بها يزداد بازدياد الحد الاعلى للطبقة . وقد ينص المشرع الضريبى على اعفاء الطبقة الاولى من دفع الضريبة ، وفى هذه الحالة يبدأ تطبيق الضريبة على الدخل اعتبارا من الطبقة الثانية . والأسلوب الحالى وإن تميز بالبساطة المتناهية فى تطبيقه ، الا أنه يتضمن عيبا جوهريا ظاهرا ، اذ يخضع الدخل الذى يزيد عن الحد الاعلى لطبقة ما للسعر المقرر للطبقة التالية مهما كانت ضآلة هذه الزيادة ، مما يترتب عليه فى بعض الحالات أن يتجاوز مقدار الضريبة حجم الزيادة فى الدخل ذاته[٥٣] . ولهذا فإنه لتلافى العيب الراهن فإن المشرع الضريبى يلجأ عادة الى أسلوب آخر ، وهو التصاعد بالشرائح .

الاسلوب الثانى – التصاعد بالشرائح : « La progressivité par tranches »

ووفقا لهذا الاسلوب تقسم المادة الخاضعة للضريبة (وليكن الدخل أيضا) ، الى عدد من الشرائح (أو الاقسام) المتساوية أو غير المتساوية ، ويقرر على كل شريحة (أو قسم) منها سعرا يتصاعد كلما انتقلنا من شريحة معينة الى شريحة أعلى منها . ويتلافى الاسلوب الحالى فى التصاعد – عادة – العيب الموجود فى الاسلوب الاول ، اذ أنه فى حالة زيادة الدخل بمقدار معين يترتب عليه الانتقال الى شريحة أعلى ، فان ما يدخل فى الشريحة الاعلى فقط هو الذى يخضع للسعر الاكثر ارتفاعا فى هذه الشريحة . أمآ باقى الدخل فانه يستمر فى الخضوع للسعر الخاص الاقل . ويعد أسلوب التصاعد بالشرائح أكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقا فى العمل .

وتجدر الاشارة هنا الى أنه ليس هناك ما يمنع المشرع الضريبى هنا من أن يجمع بين أسلوبى التصاعد بالطبقات والشرائح فى وقت واحد ، وفى هذه الحالة يبحث المشرع عن الطبقة التى تنتمى اليها المادة الخاضعة للضريبة ويعمل على أن يخص كل طبقة بأسعار تصاعدية بالشرائح فى جدول خاص ، وذلك امعانا وتأكيدا لتطبيق الناحية الشخصية ومبدأ التصاعد فى أدق صورة .

الاسلوب الثالث - التصاعد عن طريق السعر التنازلى : « Taux dègressif »

والذى يعرف أيضا بالضريبة التنازلية هو عكس الوضع التصاعدى بحيث يمكن تعريفه بأنه التصاعد منظورا اليه فى تدرجه نظرة عكسية ، أى من ذروته الى بدايته عن طريق تخفيض سعر الضريبة كلما تناقص دخل المكلف[٥٤] . La dégressivité par abaissement de taux.

ومن أمثلة هذا ، ان تفرض ضريبة بسعر معين على نوع ما من أنواع الدخول ، الا أنه بالنسبة للدخول التى لا تتجاوز مائة جنيه يكون سعر الضريبة (١٠٪) فحسب .

ويهدف الاسلوب موضع البحث من تحديد السعر المطبق على النحو المتقدم - شأنه فى ذلك شأن الاساليب الاخرى فى تحديد السعر التصاعدى - الى البحث عن المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف . الا ان الفرق بينه وبين الاسلوبين السابقين عليه ، يدور حول الهدف الذى يقصده النظام الضريبى : فاذا كان هذا النظام يهدف فى مجموعه الى الحد من الدخول والثروات الكبيرة ، فان الطريقة الأنسب للوفاء بهذه الغاية هى تحديد سعر تصاعدى للضريبة ، وفى هذه الحالة تتحمل الدخول التى تزيد عن الدخول المتوسطة عبئا اضافيا ثقيلا . أما اذا كان النظام الضريبى لا يقف الموقف السابق ، وانما يقصد الى تخفيف العبء عن الدخول المنخفضة نسبيا ، فان تحقيق تصاعد الضريبة عن طريق السعر التنازلى يكون أنسب فى هذه الحالة بتخفيف العبء عن الدخول التى هى دون مستوى الدخول المتوسطة . ويعنى هذا أن الضريبة تجمع بين التنازل والتصاعد فى آن واحد وذلك امعانا وتأكيدا لتطبيق مبدأ « شخصية الضريبة » الذى تدعو اعتبارات العدالة الضريبية الى الأخذ به فى بعض الاحوال . ومن أهم الصور التى يعمد اليها المشرع الضريبى للأخذ بالسعر التنازلى فى النظم الضريبية المختلفة بحكم هذا الباعث ، التصاعد عن طريق تقرير اعفاءات معينة[٥٥]. Progressivité par abattements (ou par exemptions).

حيث تفرض الضريبة بسعر نسبى واحد لا يتغير بتغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة ويطبق عليها كلها ، وفى نفس الوقت تنقص هذه المادة عن طريق اعفاء جزء من الدخل من الخضوع للضريبة .

الاسلوب الرابع - التصاعد عن طريق الخصم من قيمة المادة الخاضعة للضريبة :

ويتمثل هذا الاسلوب فى أن تفرض الضريبة بسعر نسبى واحد لا يتغير مهما زادت قيمة المادة الخاضعة لها مع تطبيق هذا السعر ، لا على هذه المادة ، بل على جزء منها فقط يزداد كلما ازدادت قيمة هذه المادة ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على الدخل بسعر (١٠٪) مع التحديد التالى :

... الاعفاء المقرر قانونا	المائة جنيه الاولى معفاة من الضرائب

الجزء من الدخل الخاضع للضريبة

٢٠٪ من المائة جنيه الثانية خضع للضريبة

٤٠. من المائة جنيه الثالثة خضع للضريبة

٦٠٪ من المائة جنيه الرابعة خضع للضريبة

ففى هذه الحالة يخضع دخل قدره (٢٠٠ جنيه) لضريبة قدرها (١٠٠ × ٢٠٪ × ١٠٪ = ٢٠٠ جنيه) وبذلك يكون سعر الضريبة فيما يجاوز حد الاعفاء بالنسبة لهذا الدخل هو (٢٪). ويتحمل مبلغ وقدره (٣٠٠ جنيه) ضريبة قدرها (٢ + ١٠٠ × ٤٠٪ × ١٠٪ = ٦ جنيهات) وبذلك يكون سعر الضريبة بالنظر الى هذا الدخل باستنزال حد الاعفاء ، هو (٣٪) . وهكذا يزداد سعر الضريبة الفعلى بتزايد الدخل ، ولو أن سعرها الاسمى يظل ثابتا دون تغيير . ويلاحظ أن الاسلوب الراهن لا يختلف عن الاساليب السابقة من حيث تحقق التصاعد ، الا انه أكثر تعقيدا بالمقارنة معها ، وبالتالى فانه يعتبر غير مستحب اللجوء اليه فى التطبيق لانه يعقد الامور دون مبرر .

(ج) – تحصيل الادارة المالية لدين الضريبة (كيفية دفع الممول لما يتقرر من ضرائب وبيان الوقت الملائم لتحصيلها) :

اذا ما تم تحديد وعاء الضريبة وتحديد مقدارها تتمثل الخطوة التالية لذلك فى اقتضاء دينها من المكلف (أو بمعنى أدق الممول) وهو الامر الذى يعنى ان تقوم الادارة بما يلزم نحو تحصيل دين الضريبة الذى يتقرر فى ذمة الممولين ، وهو ما يتطلب منا أن نتناول هنا فى ايجاز بيان الكيفية التى يتم بها دفع الممول لدين الضريبة والوقت الملائم او المناسب لتحصيلها[٥٦] .

(١) – كيفية دفع الضريبة :

الأصل العام فى المجتمع الحديث هو أن تدفع الضريبة نقدا ، وذلك فيما عدا الاحوال

الخاصة التى يتم تسوية الضريبة عن طريق وسائل الدفع العينى والتى تجد تطبيقاتها أساسا فى مجالات الإنتاج الزراعى . الآ أن هذا لا يعنى أن دين الضريبة يسدد حتما عن طريق النقود الورقية أو المعدنية ، وانما يسدد بوسائل الدفع التى تمثل جزءا من التيارات النقدية . الى جانب هذين النوعين من النقود فهو يسدد بالشيكات أو بالحوالات البريدية وفقا لتفاصيل كل نظام ضريبى . هذا وقد يكون استحقاق الضريبة فى الحال ، أى عند وقوع الفعل الذى يتخذه النظام الضريبى مناسبة لتحديد مقدار الضريبة الذى يدفعه المكلف ، وهو أمر لا يتحقق الا بالنسبة لبعض الضرائب غير المباشرة (كالضرائب على الاستهلاك) . ولا يكون استحقاق الضريبة كذلك اذا ما تعين مرور فترة بين القيام بما هو لازم لتحديد وعاء الضريبة ومقدارها وبين تحصيل الضريبة ، وهو ما يحدث فى الضرائب المباشرة ، وما قد يحصل كذلك فى بعض الضرائب غير المباشرة عندما يكون من السهل التعرف على شخص المكلف ، كما فى حالة قيام التاجر بدفع الرسوم الجمركية على ما يقوم بإستيراده من سلع من الخارج[٥٧] .

(٢) - وقت تحصيل الضريبة :

وأما عن وقت تحصيل الضريبة فانه ينبغى أن يكون ملائما لكل من الدولة والممول . ذلك أن قيام الدولة بالانفاق فى كل وقت على مدار السنة يتطلب أن يوجد دائما تحت تصرفها كميات مناسبة من الايرادات النقدية لتغطية النفقات العامة . واذا كانت حصيلة بعض الضرائب غير المباشرة تتوزع على مدار العام ، فان الامر يختلف بالنسبة للضرائب المباشرة التى يسبق تحصيلها القيام بعمليات تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدار الضريبة وما يستلزمه من اقرارات ومراجعة . هذه الضرائب يحدد لها فترة معينة من السنة تحصل فيها الضريبة فى كل أنحاء الدولة مما قد يؤدى الى تقلب فى تيار ايراداتها السنوية ، فتزيد عن الحاجة فى بعض الفترات وتقل عنها فى البعض الآخر . من أجل هذا وجب أن يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة على نحو يمكن معه تفادى التقلبات الكبيرة فى الايرادات وذلك لضمان حد أدنى من التوافق بين الايرادات والنفقات على مدار السنة . الا أن هذا لا يمثل الاعتبار الوحيد الذى ينبغى أخذه فى الحسبان عند تحديد وقت تحصيل الضريبة ، اذ يجب أن يراعى أيضا أن تحصّل الضريبة بقدر الامكان فى أكثر الأوقات ملاءمة لظروف المكلف وعلى الأخص المجال الاقتصادى الذى يستمد منه دخله الخاضع للضريبة ، وليس ذلك الا تطبيقا لقاعدة الملاءمة التى سبق ان أشرنا اليها عند الحديث عن القواعد العامة للضرائب . وتقتضى هذه القاعدة التيسير على المكلف فى الدفع بأن تكون المواعيد التى تحدد للتحصيل وطريقته ملائمة له ، كأن يُطالب بالدفع فى الأوقات التى يرجح أن تكون

لديه أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح اجالا للتسديد والا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة . هذا وتتبع الادارة الضريبية طرقا مختلفة لتحصيل الضريبة أهمها ، التوريد المباشر ، والاقساط المقدمة ، والورد ، والحجز من المنبع . هذا فضلا ضرورة أن يتم ذلك بأقل قدر ممكن من نفقات الجباية تطبيقا لقاعدة الاقتصاد فى نفقات الجباية السابق ذكرها ، بالنظر الى أن مراعاة هذه القاعدة يعتبر فى صالح الممول ، لانه هو الذى يتحمل تلك المصاريف فى النهاية ، كما أنها فى صالح الخزانة لان المغالاة فى نفقات الجباية تؤدى فى نهاية الأمر الى قلة غلة الضريبة .

(د) - المشكلات الفنية الاساسية التى تثور بصدد التنظيم الفنى للضرائب :

نعرض هنا لمجموعة من المشكلات التى تثور ونحن بصدد تحديد الكيفية التى يتم بها استقطاع جزء من الدخل القومى استخداما للأداة الضريبية ، وذلك لتفهم جوهر هذه المشكلات من حيث تأثيرها على هيكل ونتائج التنظيم الفنى للضرائب فى النظم الضريبية المختلفة بصفة عامة . هذه المشكلات تتصل من ناحية بمبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التى ترد عليه ، وبوحدة الضريبة أو تعددها والازدواج الضريبى ، ومن ناحية أخرى بالمشكلات التى يثيرها وعاء الضريبة من حيث الحساسية والمرونة والتوقيت ومدى الدور الذى يمكن أن يقوم به الفن الضريبى فى هذه النواحى . وعليه فاننا نوزع بيان ما سلف من مشكلات بترتيب اثارتها على طائفتين من التقسيمات ، الاولى تتناول أساسا المشكلات الثلاث الاولى والتى تؤثر فى الهيكل السابق من الوجهة الكيفية ، والثانية وتشتمل على المشكلات المتبقية بعد ذلك والتى يتجلى تأثيرها فى مضمون هذا الهيكل من زاوية النتائج المؤمل الوصول اليها فيه من الوجهة الكمية[٥٨] .

(١) - المشكلات ذات الطابع الكيفى :

بالنسبة لهذه الطائفة من المشكلات والتى تؤثر فى هيكل التنظيم الفنى للضرائب من هذه الناحية نجدها تضم عادة بحث مبدأ عمومية الضريبة (وما يرد عليه من إستثناءات) ووحدة الضريبة أو تعددها ، والإزدواج الضريبى .

أولًا - مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التى ترد عليه :

الأصل أن تفرض الضريبة على كل من يفترض فى حقه الاستفادة (بصرف النظر عن الاستفادة الفعلية ومداها) بالخدمات العامة على اقليم الدولة سواء عن طريق اقامته فى الاقليم ، أو عن طريق تملكه عليه ممتلكات توجد على أرضها وتدر له دخلا . هذا

الافتراض يتوفر فى حق من يقيم على أرض الدولة وطنيا كان أم أجنبيا وكذلك من كانت له ممتلكات على أرضها حتى وإن كان مقيماً فى الخارج ، ولكنه لا يتوافر فى حق الوطنيين فى الخارج ولا يمتلكون شيئا على أرضها ومن ثم فالأصل أنهم لا يخضعون للضرائب التى تفرضها الدولة .

الا أن هناك امكانية وجود استثناءات ترد على هذا الأصل العام عن طريق الاعفاء من الخضوع للضريبة اعفاء دائما أو مؤقتا . فقد يوجد اعفاء دائم يتمتع به الاشخاص ، كاعفاء الحد الادنى اللازم للمعيشة والاعفاء للاعباء العائلية تحقيقا لشخصية الضريبة بالنسبة للمواطنين الخاضعين لها . وكذلك الاعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسى الاجنبى ، ومبانى القنصليات والسفارات الاجنبية والاعفاءات المقررة بمعاهدات دولية التى تتقرر دائما لاسباب سياسية . كما قد يوجد اعفاء دائم بالنسبة للاماكن كما هو الحال بالنسبة للمناطق الحرة(٥٩) التى يسمح فيها بالقيام ببعض العمليات التجارية أو الصناعية مع اعفائها من بعض الضرائب خاصة « الرسوم الجمركية » ، طالما أن المنتجات المعفاة لا تجد طريقها نهائيا الى اقليم الدولة متعدية بذلك المنطقة الحرة .

ثانيا - وحدة الضريبة أو تعددها :

شهد واقع الانظمة الضريبية المختلفة فى تطوره نظامين أساسيين فى مجال الضرائب : نظام الضريبة الموحدة ونظام الضرائب المتعددة .

ويتلخص نظام الضريبة الموحدة : Unitary taxation, Taxation unitaire

فى أن يخضع الدخل الكلى للفرد (الذى تتعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة واحدة فلا تخضع كل أنواع الدخل (التى يتقرر أن تصيبها الضريبة) الا لهذه الضريبة الواحدة على أن يكون سعر هذه الضريبة واحدا بالنسبة لكل هذه الانواع المتميزة فيما بينها ، كما تكون اجراءات تقدير الضريبة وربطها واحدة . (وان كان هذا لا يمنع وجود بعض الاختلافات التى لا تمس الأسس الجوهرية(٦٠) .

اما نظام تعدد الضرائب : « Manifold taxes, pluralité d'impôts »

فانه بموجبه تفرض ضريبة نوعية (بما لها من اجراءات تقدير وربط الضريبة) على كل أنواع الدخل (أو المادة الخاضعة للضريبة عموما) . فى هذا التعدد قد يكون سعر الضريبة واحدا بالنسبة للضرائب النوعية جميعا ، كما قد يختلف السعر من ضريبة الى أخرى . الا ان هذا النظام وان كان يسمح بالتمييز بين الانواع المختلفة للدخل ، الا انه لا

يستجيب بسهولة لدواعي شخصية الضريبة اذ يصعب معه تطبيق التصاعد . لتحقيق هذه الشخصية ابتداء من تعدد الضرائب ، يوجد هنا تنظيم فني تتعدد فيه الضرائب وتخضع الدخل فيه للضريبة على مرحلتين . في المرحلة الاولى يخضع الدخل النوعي للضريبة وفقا لسعر قد يختلف باختلاف نوع الدخل ، وفي المرحلة الثانية يخضع فيها الدخل النوعي لضريبة عامة على الايراد باعتباره أحد مكونات الدخل الكلي للمكلف[٦١] . وبما أن الامر يتعلق بالمقدرة التكليفية في مجموعها فانه يمكن معه تطبيق تصاعدية الضريبة . هذا الشكل من أشكال تعدد الضريبة يتضمن في الواقع ازدواجا ضريبيا . وهذا ما يدعونا الى أن نتساءل عن المقصود بالازدواج الضريبي .

ثالثا - الازدواج الضريبي :

تتحقق ظاهرة الازدواج الضريبي .Double taxation, Double imposition عندما يحدث أن يؤدى تطبيق القوانين المتعددة داخل الدولة ، أو التشريعات المقارنة لمختلف الدول ، الى خضوع المكلف الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن نفس الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة ، وبالتالي يتعرض هذا الشخص لدفع الضريبة ذاتها أو ضريبة من نفس النوع ، أكثر من مرة لأكثر من سلطة مالية ، على الرغم من وحدة المناسبة التي تفرض من أجلها الضريبة .

ويشترط لتحقق هذه الظاهرة على ما يظهر من التعريف بها أربع شروط :

أ - وحدة الشخص الخاضع للضريبة . ب - وحدة المادة الخاضعة للضريبة . جـ - وحدة الضرائب التي تفرض على الممول . د - وحدة المدة أو المناسبة التي تدفع عنها الضرائب .

ومن أمثلة ذلك أن تفرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين وتحصّل من نفس الشخص عن نفس المدة الضريبية ، وكما اذا قام شخص يقيم على اقليم دولة ما بدفع ضريبة لهذه الدولة عن دخل حققه على اقليم دولة أخرى يدفع لها في نفس الوقت ضريبة على هذا الدخل .

وازدواج الضريبة بالمفهوم المتقدم قد يكون داخليا كما قد يكون دوليا[٦٢] .

ويتحقق الازدواج الضريبي الداخلي اذا كانت السلطات المالية التي تفرض الضرائب على الوعاء الواحد تابعة لدولة واحدة أيا كان شكل هذه الدولة ، أي سواء كانت دولة اتحادية أو موحدة ، وبعبارة أخرى يفترض الازدواج الضريبي الداخلي توفر أركانه داخل

حدود الدولة . وتطبيق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص بالنسبة لنفس المادة عن ذات المدة أو الواقعة . ففي الدولة الاتحادية قد يجد المكلف نفسه مخاطبا من قبل السلطة الاتحادية ومن ناحية سلطة الاقليم التابع له ، وكل منهما يطالب بالضريبة على نفس الوعاء . أما فى الدولة الموحدة فيقوم الازدواج الضريبى اذا فرضت نفس الضريبة على نفس الوعاء بواسطة السلطة المركزية فى العاصمة مثلا ، وبواسطة السلطة المحلية (المحافظة المدينة - القرية) . وقد تعمد نفس السلطة المالية داخل الدولة البسيطة أو الموحدة الى فرض ضريبتين متشابهتين أو متكاملتين على نفس الوعاء لتحقيق أغراض مالية .

أما الازدواج الضريبى الدولى : فإنه يتحقق نتيجة قيام سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بتطبيق تشريعاتها الضريبية على نفس الوعاء عن نفس المدة الخاضعة للضريبة . ومن المعروف أن كل دولة تستقل بوضع تشريعها الضريبى دون النظر الى باقى التشريعات الضريبية المقارنة ، بحيث تتبنى من المبادىء ما يتمشى مع مصلحتها الخاصة وما يحقق لها الاغراض التى تستهدفها . ومن هنا يجد المكلف نفسه مخاطبا بقانون الدولة الاولى استنادا الى مبدأ الجنسية ، وبقانون الدولة الثانية استنادا الى فكرة التوطن ، وبقانون الدولة الثالثة استنادا الى موقع المال وهكذا ، وبالتالى يتعدد فرض الضريبة على هذا المكلف عن نفس المادة ، بواسطة سلطات الدول الثلاث المتقدمة .

والإزدواج الضريبى (داخليا كان أو دوليا) قد يكون مقصودا أو غير مقصود . فقد يقصده المشرع الداخلى تحقيقا لأغراض مختلفة (زيادة حصيلة الضرائب ، الحد من بعض الدخول أو غير ذلك) ، كما قد يكون غير مقصود نتيجة لغياب التناسق بين أجزاء النظام الضريبى الداخلى وبين الأنظمة الضريبية المختلفة فى حالة الازدواج الدولى[٦٣] .

والمشكلات الثلاثة المتقدمة والتى وقفنا عليها فى خطوطها الرئيسية عندما تعرض (فرادى أو مجتمعة) بالنسبة لنظام ضريبى ما ، فانها لا بد وأن تنال من هيكل التنظيم الفنى للضرائب فيه وكذلك فى النتائج المترتبة على هذا التنظيم . وآية ذلك ، أننا لو أمعنا النظر فى كل مشكلة على حدة لوجدنا انها تمس بصورة أو بأخرى القواعد العامة للضرائب (وعلى الأخص مبدأ العدالة والمساواة) ، هذا فضلا عن تأثيرها فى وعاء الضريبة من الناحيتين الكيفية والكمية ، وهو الأمر الذى له انعكاساته على الايرادات العامة المتوقع الحصول عليها من الضرائب ، علاوة على تأثيره فى علاقة الافراد بالدولة من خلال ادارتها المالية المختصة . لهذا فان أى نظام ضريبى يريد أن يصدر متفقا مع ما تقضى به أصول السياسة الاقتصادية والمالية فى هذا المجال ، عليه أن يُدخل فى الاعتبار (مقدما وقبل صياغة

تشريعاته المختلفة الحاكمة لبنيانه الضريبى) مسألة حل المشكلات الثلاث المشار اليها (وغيرها) حتى تسلم له تنظيماته من الناحية الفنية بما ييسر له الوصول الى الاهداف المرجوة من قيامه ، وذلك فى ضوء الاوضاع الاقتصاديه والاجتماعية التى يشهدها كل مجتمع (من حيث التقدم أو التخلف) ، ونوعية التطور الاقتصادى والاجتماعى السائد فيه (من ناحية الاوضاع المذهبية الموجهة لهذا التطور رأسمالية كانت أم اشتراكية) .

(٢) – المشكلات ذات الطابع الكمى :

أمآ فيما يخص المشكلات الخاصة بالطائفة الثانية المؤثرة فى مضمون الهيكل الضريبى القائم من الناحية الكمية ، فإنها تتعلق أساسا بإعتبار ما ينتج عن حساسية الضريبة ومرونتها وتوقيتها من ظواهر تؤثر فى وعاء الضريبة وبالتالى فانه يجب على المسئول عن السياسة المالية والضريبية أن يستجيب لمقتضياتها ، وذلك حتى لا تتأثر الحصيلة الضريبية للنظام الضريبى ، وحتى لا تضيع فاعلية التدابير المتخذة بشأن التنظيم الفنى للضرائب(٦٤) .

أولاً – حساسية الضريبة :

يقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتقلبات التى تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة ، (وعلى الأخص فى الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة) ، وذلك فى أوقات الرخاء والكساد بحيث يتأثر معها حجم هذه الحصيلة بالارتفاع أو الانخفاض تبعا للحالة العامة التى يكون عليها الاقتصاد القومى . ولهذا يقال أن الضريبة شديدة الحساسية اذا كان تغير حصيلتها مساويا لنفس نسبة التغير الطارىء على النشاط المشار اليه ، وتكون ضعيفة الحساسية فى الحالة العكسية . فمن المعروف ان الحصيلة الضريبية هى فى الواقع متغير تابع لكل من الدخل والانتاج القوميين وكذلك الانفاق القومى . ولما كان للتقلبات الاقتصادية أثر مسلم به على المتبوع (الدخل والانتاج والانفاق) فانه يصبح من المنطقى أن يكون للمتغيرات الثلاث فى هذا المجال أثر على الحصيلة الضريبية . فكلما كان للتقلبات الاقتصادية « Flactuation èconomique » أثر عليها ، وكلما ابتعدت واستقلت عنها ضعف أثر هذه التقلبات عليها . هذا بصفة عامة عن المعنى الأوّلى لحساسية الضريبة .

أما عن العوامل المحددة لهذه الحساسية ، فان أول هذه العوامل هو المادة الخاضعة للضريبة والمكونة لطبيعة الوعاء الضريبى نفسه ، حيث تلعب طبيعة هذا الوعاء هنا دورا أساسيا(٦٥) . ولبيان ذلك فاننا نجرى تفرقة بين كل من الضرائب المفروضة على رأس المال والضرائب المفروضة على الدخل :

فبالنسبة للضرائب المفروضة على رأس المال « Impôt sur Capital »

فانه من الملاحظ بوجه عام أنها أقل حساسية من ضرائب الدخل ، وان كانت هذه الحساسية تختلف بحسب ما اذا كان رأس المال محل البحث فى صورة عقار أو منقول . ففى حالة رؤوس الاموال العقارية تستقل الضريبة أصلا عن حركة النشاط الاقتصادى الارتفاعية والانكماشية . ففى هذه الصورة اذا اعتبرنا سعر الضريبة ثابتا ووعائها معينا وبالتبعية لذلك فان حصيلتها تكون محددة فانه يصعب تصور تغير هذه الحصيلة تحت تأثير التقلبات الاقتصادية . أما بالنسبة لرؤوس الاموال المنقولة ، فانه من المشاهد فى الواقع ان الضريبة المفروضة عليها تعتبر أكبر حساسية من سابقتها ، وان كان مدى هذه الحساسية يتحدد بمدى ارتباط دخل رؤوس الاموال هذه بالمستوى الذى يكون عليه النشاط الاقتصادى ، اذ تزداد كلما قوى هذا الارتباط . وخير مثال لهذا الربح الرأسمالى الذى يزداد عادة فى فترات الرخاء . وبصفة عامة فان مكانة هذه الضرائب آخذة فى التضاؤل فى ميزانيات الدول الحديثة الامر الذى يمكننا معه صرف النظر عن اطالة التدبر فى أمرها .

وبالنسبة للضرائب المفروضة على الدخل « Impôts sur les Revenues »

فإنه يمكننا تقسيمها الى ضرائب يكون وعائها ناتجا عن استخدام الدخل وأخرى وعاؤها ناشئا عن اكتسابه .

فأما الضرائب المفروضة على أوعية ناتجة عن استخدام الدخل ، فانها تضم فى نفس الوقت أعلى الضرائب وأقلها حساسية . فالضرائب على المبادلات والتداول تعتبر من أشد أنواع الضرائب حساسية اذ يتأثر وعاءها تأثرا مباشرا بحالة النشاط الاقتصادى . ففى حالة الرواج حيث يسود التفاؤل ، تزداد التصرفات والمبادلات وذلك على العكس من حالة الكساد . وفى الناحية الأخرى تزداد حساسية الضرائب على الاستهلاك كلما كانت السلعة التى تمثل محلة غير ضرورية ، وتقل هذه الحساسية ، بل وتكاد تنعدم كلما كانت السلعة ضرورية . وبمعنى آخر تتوقف حساسية هذه الضريبة على مرونة طلب السلعة الخاضعة لها . فكلما كان الطلب مرنا كلما كانت الضريبة ذات حساسية كبيرة .

أما عن الضرائب المفروضة على اكتساب الدخل ، فانه من الملاحظ أن قوة الحساسية هنا تختلف باختلاف مصدر الدخل . فهى تعتبر على وجه العموم فى مركز وسط من سلم الحساسية وذلك بالنظر الى أنها أقل حساسية من الضرائب المفروضة على رأس المال . ولنتناول هنا أهم أوعية هذه المجموعة بالبيان . هنا يطالعنا بادىء ذى بدء **« دخول الاعمال »** التى تعد من أشد الاوعية حساسية فى هذا المجال . فالربح كمعبر

أساسي عن دخل الاعمال لا يعدو أن يكون فى الواقع سوى متغير يرتبط ارتباطا وثيقا بالحالة التى يكون عليها النشاط الاقتصادى . فربح الاعمال الصناعية والتجارية يتغير بتغير ربح الوحدة من السلعة وعدد الوحدات المباعة معا ، وهذا ما يجعل الضريبة المفروضة عليه أشد حساسية من الدخول الزراعية حيث لا تتغير فى المعتاد عدد الوحدات المباعة تغيرا كبيرا . وهنا فانه يمكن القول أيضا بأن قوة هذه الحساسية تتوقف على مدى مرونة طلب انتاج الاعمال الخاضعة للضريبة . ففى الانتاج الزراعى يلاحظ ان مرونة طلب المنتجات الزراعية أقل عادة من مرونة طلب الانتاج الصناعى (أو بعضه على الأقل) ، وبالتالى فانه يمكن القول اجمالا بأن حساسية الضريبة على الدخول الزراعية أقل من حساسيتها بالنسبة للدخول الصناعية .

أما عن « **كسب العمل** » فمن المشاهد ان حساسيته على وجه العموم أقل من حساسية دخول الاعمال ، وان كان يجب أن نعتد بمدى التغير الكمى فى العمل ، اذ على أساس هذا التغير تتحدد هذه الحساسية . ففى الواقع يجب أن نفرق فى هذا الصدد بين أمرين بالغى الاهمية :

الامر الاول ، أن أجر ساعة العمل يستمر شبه ثابت خلال الدورة الاقتصادية كما أنه وان تغير فان تغيره يكون فى العادة أقل من تغير الاثمان ، بل وبعد فاصل زمنى بينه وبين هذا التغير .

والامر الثانى هو عدد المشتغلين الذين يعملون فى اثناء هذه الدورة ، حيث أن هذا العدد يتغير فى الأصل تبعا لمستوى النشاط الاقتصادى . ففى حالات الرخاء ، يزيد طلب العمل وبالتالى يكثر عدد المشتغلين الامر الذى تزيد معه حصيلة الضريبة المفروضة على كسب العمل ، والعكس يحدث فى حالات الكساد نظرا لتفاقم حالة البطالة التى يقل فيها عدد العاملين وبالتالى حصيلة الضريبة المشار اليها .

غير أن ما تقدم من تحليل يحده فى الواقع تحفظان هامان : الاول : ضرورة التفرقة فى هذا الشأن بين كل من القطاع الخاص والقطاع العام . ففى القطاع الخاص حيث لا ينظر المنظّم الّا الى الربح المادى ، يتغير عدد العمال المستخدمين فى الانتاج تبعا لمسار الدورة الاقتصادية بسهولة أكبر مما هو عليه الحال فى القطاع العام ، وعلى الاخص فى القطاع الحكومى التقليدى ، اذ تتدخل عوامل أخرى تجبر الدولة على زيادة تشغيل العمال المتعطلين فى فترات الكساد كعلاج لهذه الفترات ، وبالتالى فانه يمكننا فى هذه الحالة أن نتصور ثبات عدد العمال (ثباتا نسبيا) خلال أوقات الرخاء ، وزيادته بحلول فترات الكساد ، بل وقد يصل الامر الى أبعد من ذلك فينقص عدد العاملين بالقطاع العام فى

فترات الرخاء اذا ما اغتنمت الدولة فرصة حلول هذا الرخاء والزيادة المستمرة فى طلب العمل واستغنت عن العمال الذين اضطرت الى تشغيلهم فى أوقات الكساد . أما التحفظ الثانى ، فهو يكمن أساسا فيما تقوم به النقابات العمالية بالنسبة لعمال القطاع الخاص الذين يقاومون فى العادة كل تسريح للعمال مستندين فى ذلك الى ما تمدهم به الدولة من تأييد ، بل ان هذه النقابات كثيرا ما تقاوم كل انخفاض للاجور فى أوقات الكساد ، الامر الذى يمكن الذهاب معه الى القول بأن كسب العمل كوعاء للضريبة يبدى حساسية فى الرخاء أكبر منها فى الكساد . **أما بالنسبة لدخول المهن والاعمال غير التجارية** ، فان حساسيتها يحكمها ما يحكم دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ تتأثر هذه الاعمال والمهن فى الواقع بمستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة ، وان كان هذا التأثير أقل منه مما هو فى حالة دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ أن دخول المهن الحالية تعتبر فى حقيقة الامر متفرعة عن غيرها من دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، فى نفس الوقت الذى تكون فيه هذه الدخول جزءا من الاخيرة .

وأخيرا فانه فيما يختص **بالضريبة العامة على الايراد** ، فانه من الصعب الحكم مقدما على مدى حساسية وعائها اذ يتوقف ذلك فى الحياة العملية على مقومات الدخل العام . فاذا كان كله أو معظمه مكونا من دخول حساسة بطبيعتها ، أصبح فى مجموعه حساسا بدوره . والعكس اذا ما كان مؤلفا من دخول غير حساسة كالدخول العقارية ، فان ذلك ينعكس عليه بصفة عامة .

هذا بالنسبة للاوعية الضريبية الرئيسية للضرائب وأثرها فى حساسية الضريبة . الا أن هذا الاثر يتحدد بدوره بالفن الضريبى نفسه . فرب وعاء حساس بطبيعته فَقَدَ هذه الحساسية فقدا كليا أو جزئيا باجراء متعلق بالفن الضريبى . والعكس لعل وعاء ذا حساسية محدودة زادت هذه الحساسية نسبيا بالفن الضريبى نفسه[٦٦] . وبناء على هذا وبهذا الفن الضريبى فانه يمكن زيادة حساسية الوعاء الضريبى او الانقاص منها . وأول المشكلات التى تثور هنا هى طريقة تقدير الوعاء الضريبى . وفى هذا المجال فانه يلاحظ بشأن الضرائب غير المباشرة ، أن الضريبة الخاصة المفروضة على الكم (او الوزن او الوحدة السائدة فى قياس المادة الخاضعة للضريبة) أقل حساسية من الضريبة القيمية ، أى المفروضة على القيمة ، بالنظر الى أن هذه الاخيرة تفرض على الدخل الاسمى (قيمة الانتاج) . وعلى هذا تفلت الضريبة الخاصة من آثار تغير الثمن ولا تتأثر الا بتغير الكمية ، فى الوقت الذى تخضع فيه الضريبة القيمية للأثرين : تغير الحجم وتغير الثمن ، ومن هنا كانت حساسيتها أكبر من سابقتها .

أما بالنسبة للضرائب المباشرة ، فانه من الملاحظ أن طريقة التقدير الحكمى التى تستعين بالمظاهر الخارجية تفصل وعاء الضريبة فصلا تاما عن الحالة التى يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادى ، اذ يتغير الاخير (على ما هو معلوم) باستمرار ، بينما تظل فيه هذه المظاهر ثابتة لا تتغير . وكذلك الحال فى طريقة التقدير الجزافى المبنى على التخمين ، فهذه الطريقة وان كانت تُدخل فى الحسبان حالة النشاط المشار اليه ، الا أن هذا لا يعنى التقدير السليم له . بعكس الحال اذا ما وضعنا التقدير الحقيقى للوعاء الضريبى موضع التطبيق . فهذا التقدير يظهر معه أثر النشاط الاقتصادى بالنسبة اليه ، الامر الذى يعطى للضريبة المفروضة عليه حساسية ، بل ان هذه الحساسية تزداد فى حالة الضرائب ذات السمة الشخصية ، أى تلك التى تراعى مقدرة الممول التكليفية . فباعفاء الحد الادنى اللازم للمعيشة تزداد حساسية الضريبة بحيث يختلف عدد الخاضعين لها حسب أحوال النشاط الاقتصادى . ففى أوقات الرخاء تزداد الدخول ويتعدى بعضها هذا الحد - وقد كانت أقل منه - وبالتالى تخضع للضريبة والعكس فى أوقات الكساد . وتزداد الحساسية أيضا بتصاعد الضريبة مع تصاعد الوعاء (الدخل) حيث تعد الضرائب التصاعدية ذات الحساسية مرتفعة عن الضرائب النسبية . وتزداد هذه الحساسية كلما زادت قوة هذا التصاعد ، والتى تحدث باحدى طريقتين او بكلتيهما ، بزيادة نسبة التصاعد فى السعر الضريبى وبتقليل حجم كل شريحة (او طبقة) من شرائح الوعاء المطبق عليه هذه الضريبة . فكلما كان الفرق بين سعرى الضريبة السارى على شريحتين متتاليتين كبيرا ، كلما كان التصاعد قويا ، وكلما صغر حجم الشرائح المتصاعدة ، كلما كان التصاعد سريعا ، وبمعنى آخر قويا . وهكذا فانه على أساس القواعد المطبقة فى كل ضريبة وطبيعة وعائها يتحدد مدى حساسيتها .

ثانيا - مرونة الضريبة :

وبفراغنا من الوقوف على أهم الاعتبارات المؤثرة فى حساسية الضريبة فاننا نعرض الآن لما يترتب على مرونتها من مشكلات . ويقصد بمرونة الضريبة بصفة عامة ، مدى قابلية حصيلتها للتغير تحت تأثير التغير فى السعر الضريبى المطبق ، أو فى القواعد الفنية الخاصة بالضريبة(٦٧) . وتعتبر فكرة المرونة الضريبية فى الواقع أكثر تعقيدا من حساسيتها . فمن الممكن لدراسة حساسية الضريبة عزلها والنظر اليها مجردة عن أى عوامل أخرى ، بعكس الحال بالنسبة للمرونة فهى دائما ما تكون تابعة ومتوقفة على حالة النشاط الاقتصادى من حيث التقلبات التى تطرأ عليه . فلا يكفى لتحديد المرونة النظر فقط الى مدى تغير الحصيلة الضريبية ومعدل تغير السعر ، بل يجب اعتبار حالة هذا النشاط . ففى أوقات

الرخاء يزداد عادة الوعاء الضريبى الامر الذى ينجم عنه بمفرده زيادة فى الحصيلة الضريبية التى تؤدى بدورها الى رفع السعر الضريبى ، فتبدو الضريبة فى هذه الحالة كبيرة المرونة . هذا على خلاف ما اذا نظرنا الى الضريبة فى أوقات الكساد اذ يتناقص الوعاء الضريبى وبالتالى الحصيلة الضريبية تناقصا قد لا تعوضه الزيادة فى السعر ، الامر الذى تبدو معه ضعيفة المرونة (أى ذات مرونة سالبة) . وبناء على ما تقدم ولما كان من الضرورى أن ندخل حالة النشاط الاقتصادى فى الحسبان ، فانه يجب أن ندخل فى اعتبارنا أيضا الوعاء الضريبى من حيث طبيعته وذلك بوضعه فى الحالة التى يكون عليها هذا النشاط . ويبقى الآن أن نبرهن على كيفية تحقيق هذه الاعتبارات فى الضرائب المفروضة على الدخل والاستهلاك والمعاملات .

فبالنسبة **للضريبة على الدخل** ، وهى كما سبق أن أشرنا متغيرة الحساسية تبعا لطبيعة الوعاء مصدر الدخل ، الا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونة حصيلتها . هذا العامل لا يرتبط بالضريبة أو وعائها ، ولكنه يرتبط بالممول نفسه ، أى بمدى حساسيته لهذه الضريبة[٦٨] .

وبمعنى آخر مدى رد الفعل الذى يحدثه أى تغير فى السعر الضريبى فى نفسية الممول وينعكس على نشاطه الانتاجى ، فيقل هذا النشاط اذا ما ارتفع السعر الضريبى ويزداد اذا ما انخفض . وعلى هذا يمكن القول انه كلما كان الممول حساسا للضريبة كلما زادت الخاصية السالبة للمرونة ، إذ يؤدى رفع السعر الى التقليل من مجهوده ، وبالتالى الى نقص فى دخله يؤدى بدوره الى نقص فى الحصيلة الضريبية اذا لم تعوضه تلك الزيادة فى السعر الضريبى .

وبالنظر الى **الضريبة على « الاستهلاك »** فهى وان كانت مفروضة على أمر يرتبط مباشرة بمستوى النشاط الاقتصادى ، الا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونتها هى الاخرى . هذا العامل هو مدى مرونة الطلب على السلعة الممثلة لوعاء الضريبة . فكلما كان الطلب مرنا وهذا الوعاء حساسا كلما قلت مرونة الضريبة . وبالعكس كلما كان طلب السلعة غير مرن (أى كانت السلعة ضرورية) كلما قلت حساسيتها كوعاء للضريبة وبالتالى كلما زادت مرونة الضريبة المفروضة عليها . وتفسير ذلك من الوضوح بمكان : فالضريبة هنا تعتبر جزءا من الثمن ، ومن ثم فان أى تغير فى السعر الضريبى معناه تغير فى الثمن . وهذا التغير فى الثمن يقل اثره على حجم طلب السلعة موضوع الضريبة كلما اقتربت هذه السلعة من السلع الضرورية ، أى كلما قلت مرونة طلبها .

وفيما يتعلق **بالضريبة على المعاملات** ، فانها تعد بوجه عام على درجة من المرونة تختلف بحسب ما اذا كان موضوع التعامل ضروريا أم غير ضرورى ، شأنها فى ذلك شأن

الضريبة على الاستهلاك . فالضريبة على المعاملات تزيد من الثمن زيادة يختلف أثرها ومداها بالنظر لطبيعة موضوع التعامل . فكلما كان الاخير ضروريا ، كلما قلّ تأثير الضريبة على المعاملة الخاصة به ، وبالتالى تغير سعرها زيادة أو نقصانا بعكس ما اذا كان التعامل غير ضرورى .

ثالثا - توقيت الضريبة :

واخيرا فانه فى ختام مشكلات الطائفة الراهنة ، تذكر ما يترتب على مشكلة التوقيت من آثار . هذه المشكلة رغم بساطتها الا انها تلعب دورا على جانب كبير من الاهمية بالنسبة لتحديد درجة حساسية ومرونة الضريبة . والمقصود بالتوقيت هو مدى تقارب لحظة اداء الضريبة الى الواقعة المنشئة لها . والتقارب هنا زمنى . فكلما كان الفاصل الزمنى بين اللحظتين قصيرا كلما كان توقيت رد فعل الضريبة سليما ، وبالتالى كلما زادت حساسيتها (اذا كانت حساسة) وزادت مرونتها (اذا كانت مرنة) . ويرجع ذلك لما هو معلوم من أن للضريبة أثرين : أثر اعلان ، وأثر دفع ، والاثر الثانى هو المهم بالنسبة للممول ونشاطه اذ يتضمن اقتطاع جزء من نتيجة هذا النشاط . وعلى هذا فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبى من لحظة تولد نتيجة نشاط الممول (الواقعة المنشئة للضريبة) كلما استطاعت أن تعكس أثر التقلبات الاقتصادية فى حالة حساسية الضريبة أو أثر تغير السعر فى حالة مرونة الضريبة . وهكذا فانه يمكن أن نقرر بناء على ما سلف ، أن الطريقة المتبعة فى تحصيل الضرائب تحدد بدورها مدى حساسية ومرونة الضريبة . فالدفع عن طريق الحجز عند المنبع عادة فى الاجور والمرتبات ورؤوس الاموال المنقولة ، تزيد من هذه الحساسية أو المرونة ، حيث يقل معها الفاصل الزمنى بين الاداء والواقعة المنشئة للضريبة وكذلك الدفع حسب اقرار الممول . وفى مقابل ذلك ، يلاحظ أن اعطاء الممول الحق فى تقسيط الضرائب المستحقة عليه يفصل الضريبة عن المستوى الذى يكون عليه النشاط الاقتصادى مهما كانت طبيعة الوعاء حساسة ، ويشوه معالم مرونتها مهما كان هذا الوعاء واضح الحدود ومحدد المعالم .

مما تقدم ذكره فى اطار المشكلات المؤثرة فى مضمون هيكل التنظيم الفنى للضرائب من الوجهة الكمية ، يتضح لنا كيف أنه من الممكن الزيادة أو التخفيف من حساسية الضريبة ومرونتها بالقدر الذى يريده المسئولون عن السياسة المالية فى الدولة . فطبيعة الوعاء الضريبى وان كان لا حيلة لهؤلاء المسئولين فيها لما تقوم به من تحديد مدى هذه الحساسية والمرونة ، الا انه يظل دائما فى مقدورهم عن طريق الاستعانة بصور وأساليب الفن الضريبى المتعددة الحد من أهمية ما تمارسه طبيعة الوعاء الضريبى فى هذا المجال ، والتحكم بالتالى فى مدى الحساسية والمرونة المشار اليهما .

المبحث الثالث

« الآثار الاقتصادية العامة للضرائب »

(التعريف بها على المستويات الاولية والنهائية والتوجيهية[٦٩])

للضرائب آثار بعيدة المدى على كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى أى مجتمع من المجتمعات ، وهى آثار تزداد أهميتها باستمرار مع اتساع نطاق دور الدولة وتزايد درجة تدخلها فى النواحى المتقدمة . ولقد تطور معنى هذه الآثار تطورا كبيرا مع التطور الذى حل بمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية .

ولقد انعكس هذا التطور بدوره على دور الضريبة فنقلها من الحياد الى التدخل ، بقصد احداث تغييرات عميقة فى النظام الضريبى تضمن فاعليته فى تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية بأقل عبء ضريبى ممكن ، أى بحيث يحقق أكبر اشباع جماعى مستطاع بأقل تضحية جماعية ممكنة . (أى بما يؤدى الى اندماج نظرية « العبء الضريبى » فى نظرية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية) .

وكنتيجة للتطور الذى لحق دور الضريبة ، والذى انعكس فى طبيعتها ، فقد تعددت مناهج الباحثين فى دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب . ويمكن أن نميز فى هذا الصدد بين منهجين أساسيين ، أولهما يوسع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام[٧٠] ، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثار الضريبة وحدها . ودون أن ندخل فى تفاصيل وجهة نظر كل منهج من المنهجين المتقدمين ، فانه من المعلوم انه عندما يجرى فرض ضريبة ما ، فان أثرها الاول يقع على الشخص الخاضع للضريبة وهو الشخص الدافع للضريبة بالفعل ، سواء بصفته صاحب دخل أو مالكا لاصل من الاصول ، أو مشتريا أو بائعا لسلعة أو خدمة . وقد يقف أثر الضريبة عند هذا الحد ، وقد ينتهى بها المطاف الى شخص آخر يتمكن دافع الضريبة من نقلها اليه . وفى جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها فى القوة الشرائية للشخص الدافع لها ، حيث يتعرض دخله الممكن التصرف فيه (صافى الدخل بعد دفع الضريبة) للانخفاض ، مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المعنيين بالامر ، (بوصفهم منتجين أو مستهلكين ، وهو الواقع الذى ينقلنا الى قضايا أعم تتعلق بانعكاسات ذلك على الانتاج والتوزيع فى الاقتصاد القومى) ، وبالتالى فان معرفة الآثار الاقتصادية التى تترتب على فرض الضرائب فى هذا الصدد يعتبر من الاهمية بمكان بالنسبة لواضعى السياسة المالية والضريبية . وبدون هذه المعرفة تتحول الضرائب الى أداة مرسلة وغير محددة قد تلحق أبلغ الاضرار بالنشاط الاقتصادى وبأهداف السياسة الضريبية ذاتها .

وبادخال ما تقدم فى الاعتبار ، فان البحث عن الآثار الاقتصادية النهائية المترتبة على فرض الضرائب لا يكون ممكنا الا بعد استقرار الضريبة . ولما كان هذا الاستقرار تسبقه مرحلة تحدث فيها الضرائب المطبقة تأثيرات أولية فى التوزيع الفعلى للعبء المالى بين المكلفين من خلال ما يثيره نقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها اضطرابات ، فان التعرف على ما يترتب على هذه الظواهر من نتائج فى هذه المرحلة يعتبر أمرا له أهميته فى تحديد الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين ، والتى منها يمكن الحديث عن آثار نهائية لها . ليس هذا فحسب ، بل ان الضرائب وقد أصبحت فى مالية الدولة الحديثة أداة للتدخل والتوجيه ، فانها بهذا الوصف من خلال ما يتقرر بشأنها من تنظيمات فنية وما تُحَمّل به من أهداف ، يمكن أن تُحدث آثارا هامة فى توجيه النشاط الاقتصادى للافراد (فى بعض الحالات) وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة فى الدولة . وعلى هذا فان بحثنا عن الآثار الاقتصادية العامة للضرائب يمكن أن نميز فيه بين ثلاثة فئات مختلفة من الآثار ، تعرض على المستويات الاولية والنهائية والتوجيهية .

(أ) – الآثار الاولية للضرائب فى التوزيع الفعلى للعبء المالى بين المكلفين بها فى المرحلة السابقة على استقرارها :(استقرار العبء الضريبى وما يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها) :

تتحدد دراستنا هنا فى بحث أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين (او لمجموعة منهم) من خلال بعض الأساليب الفنية التى ينفرد بها الفن الضريبى والتى يتحدد من خلالها من يتحمل العبء الحقيقى للضريبة ، وبالتالى ينتقص دخله الفعلى محققا بذلك توزيعا اقتصاديا للعبء المالى للضرائب بين الافراد (منتجين أو مستهلكين) حيث أن هذا التوزيع قد يختلف فى بعض الاحوال عن التوزيع القانونى للعبء الضريبى . وتتلخص هذه الاساليب فى مجموعة من الظواهر يثيرها فرض الضريبة ، والتى تتمثل فى استقرار العبء الضريبى وما يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها ، والتهرب منها .

ففيما يتعلق باستقرار الضريبة ، فان هذه المشكلة تتمثل فى تحديد من يتحمل العبء الحقيقى أو الفعلى لها . ويكون استقرارها مباشرا اذ تحمّل المكلف القانونى « Contribuable de Jure » (أى من يحدده المشرع كمكلف ملزم بدفع دين الضريبة للخزانة العامة) بالعبء الضريبى . هذا الاستقرار المباشر لا يثير صعوبة تذكر ، اذ تنتقص الضريبة من الدخل الحقيقى الصافى للمكلف (او الممول) الذى يدفعها[٧٢] . اما الذى يثير الصعوبات فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة الذى يتحقق اذا ما تمكن المكلف القانونى من نقل عبء الضريبة الى شخص آخر[٧٣] .

(١) - **نقل عبء الضريبة :**

أولاً - ماهيته والتفرقة بينه وبين رسملة الضريبة

ونقل عبء الضريبة « Shifting; Translation de l'impôt »

فى جوهره عبارة عن عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة الى نقل ما دفعه كله أو بعضه الى الغير مستعينا فى ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذى يحاول أن يحمّل المستأجر الضريبة العقارية التى يدفعها بأن يرفع قيمة الايجار ، وكالمنتج الذى يدخل فى نفقة انتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يُحمّلها للمستهلك[٧٤] .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها الى غيره ، بل قد يريد هذا الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كما يحدث فى الضرائب الجمركية . ولكن انتقال عبء الضريبة يكون فى معظم الاحوال ضد ارادة المشرع ، ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة قائمة ، دراسة ظاهرة نقل عبئها . وفى حالة نقل عبء الضريبة يكون بين « المكلف الفعلى » « Contribuable de facts » الذى يتحمل الضريبة شخص آخر غير المكلف القانونى الذى يدفعها ، أما اذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلى هو نفس المكلف القانونى . وتوجد بين المكلف القانونى والدولة علاقة قانونية ، أما بين المكلف القانونى والمكلف الفعلى فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لإمكان نقل عبء الضريبة . ويميز كثيرون من كتاب المالية العامة فى هذا المجال بين نقل عبء الضريبة الى الامام ، ونقله الى الخلف والنقل المنحرف . فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة الى المستهلك ، قيل ان عبء الضريبة انتقل الى الامام[٧٥] . « Repercussion en Avant; Forward Shifting » اما اذا تمكن من خفض نفقات انتاجه ، كما لو أنقص من أجور العاملين لديه ، قيل ان الضريبة انتقلت الى الوراء « Répercussion en arrière » « Backward Shifting » أما النقل « المنحرف » فيحدث اذا انتقلت الضريبة الى سلعة أخرى غير التى فرضت عليها .

هذا وليس هناك ما يمنع من أن ينتقل عبء الضريبة فى هذه الحالة بصورة مقنّعة وذلك اذا ما لجأ المنتج الى انقاص درجة جودة السلعة المنتجة او حجم الوحدة منها مع الابقاء على ثمنها على ما هو عليه .

رســـملة الضريبـــة :

هذا ويجدر بنا قبل أن نعرض لشروط نقل عبء الضريبة وحالاته الاساسية أن نفرق بين هذا النقل وظاهرة أخرى كثيرا ما تختلط به ، ونعنى بها عملية « رسملة الضريبة »

« Capitalisation de l'Impôt; Tax Capitalization ». وان كان بعض الكتاب يعتبر هذه العملية نوعا خاصا من أنواع نقل عبء الضريبة الى الخلف[٧٦] . ولبيان ما بين هاتين العمليتين من فروق نذكر المثال التالى . لو وُجد لدينا فى الواقع عقار معد لاغراض السكنى يدر دخلا سنويا صافيا قدره ألف جنيه وأن معدل العائد السائد فى السوق لمثل هذا النوع من الاستثمارات هو ١٠٪ ، فان المشترى لهذا العقار سوف يكون مستعدا لدفع مبلغ (١٠٫٠٠٠) جنيه ثمنا له . فاذا ما فرضت ضريبة على صافى الدخل السنوى أو على القيمة الرأسمالية للمبنى قدرها مائتا جنيه ، ففى هذه الحالة سينخفض الدخل السنوى نتيجة لذلك الى (٨٠٠) جنيه . هذا الانخفاض الذى طرأ على الثمن ، وهو (٢٠٠) جنيه ، هو ما يسمى بعملية « رسملة الضريبة » . حيث يمثل القيمة الحالية لمقدار الضريبة المفروضة على العقار سنويا وعلى الدوام مخصومة بمعدل (١٠٪) . فكأن « رسملة الضريبة » فى هذا المثال تعنى تغير القيمة الرأسمالية للعقار بما يعادل قيمة مقدار الضريبة المفروضة عليه[٧٧] . وهكذا فان بائع المبنى وهو المالك الاصلى له يكون قد تحمل بمقدار الضرائب التى فرضت عليه ، لا لهذا العام فحسب ، بل لاعوام تالية ايضا . والمشترى له يقوم بتوريد مقدار الضريبة سنويا الى الدولة ، ولكنه لم يتحمل من عبئها شيئا ، حيث أنه قد خصم قيمتها بالكامل من المالك . ومن الواضح أن هذه الظاهرة تختلف تماما عن عملية نقل عبء الضريبة . فهذه العملية الاخيرة تتعلق بمحاولة يقوم بها الممول القانونى ، فى كل مرة يدفع فيها الضريبة لنقل عبئها الى شخص آخر كما سبق أن أشرنا . أما عملية « الرسملة » فتتبلور فى عمل يتم دفعة واحدة وقبل أن يقوم الممول بالدفع[٧٨] . فالضريبة المفروضة على الاراضى الزراعية مثلا اذا تم نقل عبئها الى المستأجرين فارتفعت الايجارات وبالتالى زاد الايراد الصافى قبل دفع الضريبة ، (ويتجلى ذلك فى الحالات التى يكون فيها تحديد مقابل الانتفاع بهذه الاراضى خاضع لقوى السوق المرسلة أى للنتائج التى يسفر عنها تفاعل العرض والطلب) ، لبقيت القيمة الرأسمالية للاصل ثابتة واستحال بالتالى رسملة الضريبة .

ثانيا – شروط نقل عبء الضريبة :

أما عن شروط نقل عبء الضريبة ، فان نقل هذا العبء يعتبر أولا وقبل كل شىء فى الافكار المالية الحديثة مسألة اقتصادية تتعلق بالمعاملات التبادلية التى تتم بين الممول القانونى وغيره من أفراد المجتمع وتؤثر على السلع والخدمات موضوع هذا التبادل . كما أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بمشكلة تحديد الاثمان ، وبالتالى فانها بهذه المثابة تعتبر امتدادا لنظرية القيمة .

هذا ويجدر بنا أن ننبه هنا الى أن عملية نقل العبء الضريبى وقد أصبحت وفقا

للمفهوم الحديث امتدادا لنظرية القيمة فانها تكون بذلك قد ورثت عن هذه الاخيرة كل افتراضاتها بما فى ذلك كافة التغيرات والنقائص الموجودة فيها . فلا تزال المعرفة النظرية المتعلقة بهذه العملية تتبع طريقة التحليل القائم على الافتراضات الجزئية ، وتتخذ من افتراض « بقاء جميع العوامل الاخرى على ما هى عليه » منهجا يضمن لها الاستطراد فى تحليلاتها النظرية فى سهولة ويسر . يضاف الى كل ما تقدم أن ربط الافكار المالية الحديثة لنقل عبء الضريبة بنظرية القيمة ، قد جعل المعارف المتوصل اليها فى هذا الشأن ، تقصر عن استيعاب وتحليل الكثير من العوامل الاقتصادية ، (كالعوامل الاجتماعية والنفسية والسياسية) ، التى لا يمكن اغفال اهميتها فى تحديد امكانية نقل العبء الضريبى .

والواقع ان النظرة الواقعية للامور فى هذا الصدد ، تدلنا على أنه مع فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها ، يسعى المكلفون بها عادة الى التخلص منها بالعمل على نقل عبئها الى الغير ، ويصلون الى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضريبة . ولكى يمكن نقل عبء الضريبة فى مثل هذه الاحوال ، فانه لا بد لذلك من توافر شرطين أساسيين :

الاول – أن يكون موضوع الضريبة (أى المادة الخاضعة لها) سلعة ينتجها المكلف القانونى او خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها : وبناء على هذا ، فان الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال لا تنتقل ، لانها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة محددة يؤديها لبيعها لغيره . على العكس مما تقدم ، تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الانتاج ، لان هذه الدخول تدخل فى ثمن السلع او الخدمات التى يبيعها أو يقوم بها المكلف .

والثانى – أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا : ويتعلق تحقيق هذا الشرط بموضوع تكوّن الاثمان ، وذلك على النحو الذى سنقف عليه بعد قليل من خلال الحالات الاساسية التى يدق فيها البحث فى اطار نظرية الاثمان .

وتختلف هذه الشروط اختلافا كبيرا عن الشروط الخاصة التى يلزم توافرها لكى تتم عملية « رسملة الضريبة » سابق الاشارة اليها ، وأهمها :

أ – أن تفرض الضريبة على أصل قابل للبقاء مدة معينة من الزمن كالاراضى والعقارات والاوراق المالية (الاسهم والسندات) وغير ذلك . ب – أن يكون فى مكنة هذا الاصل أن يدر دخلا صافيا . جـ – أن يكون نقل عبء الضريبة المفروضة مستحيلا ، اذ انه لا يمكن حدوث الظاهرتين معا ، فاذا امكن نقل عبء الضريبة استحال « رسملتها » والعكس بالعكس . د – ألّا تكون الضريبة عامة وموحدة على كافة أوجه الاستثمارات ،

والا أدى ذلك الى تخفيض نسبى لمعدل العائد السائد فى السوق لكافة أوجه الاستثمارات وبقيت القيم الرأسمالية لكافة الاستثمارات ثابتة . هـ - الا يكون هناك أى احتمالات لالغاء هذه الضريبة فى المستقبل[٧٩] .

فاذا ما نجح المكلف القانونى (بفرض توافر متطلبات الشرطين المتقدمين) فى نقل عبء الضريبة كليا أو جزئيا الى شخص آخر تربطه به علاقة تبادل ، فان هذا الاخير قد ينجح فى أن ينقلها الى شخص ثالث الذى قد ينجح بدوره فى نقلها الى شخص رابع ، وهكذا . ولكى نقل العبء لا يمكن أن يستمر الى ما لا نهاية ، اذ تقف السلسلة عند شخص لا يستطيع أن ينقل الضريبة كليا أو جزئيا فتستقر عنده ويتحمل دخله نهائيا عبئها فينقص . على هذا النحو تنتهى عملية نقل عبء الضريبة باستقرارها . ولكن نجاح المكلف القانونى فى نقل عبء الضريبة لا يعنى أن دخله لا يتأثر بفرض الضريبة ، اذ قد يتأثر دخله الحقيقى الصافى - على ما سنرى - نتيجة لانتشار الضريبة .

ثالثا - كيفية نقل العبء الضريبى من خلال أثر الضريبة على الاثمان :

للتعرف على هذه الكيفية فاننا نعرض لتحليل الحالات الاساسية التى تعتبر مثارا للبحث فى نظرية الاثمان ، وهى حالات المنافسة الكاملة ، والاحتكار والمنافسة الاحتكارية[٨٠] ، وذلك لما لهذا التحليل من أهمية فى التعرف على أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية ونمط التوزيع الاقتصادى لعبئها .

الحالة الاولى - حالة المنافسة الكاملة : « Perfect competition »

يتوقف هنا مدى انتقال الضريبة (وبالتالى مقدار الزيادة فى الثمن) على مجموعة من العناصر تتصل بنوعية الضريبة المفروضة ، (عامة أم خاصة) ، والنسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج (ثابتة أو متزايدة أو متناقصة) . وفيما يلى نأتى على بيان هذه العوامل بايجاز وصولا الى ايضاح ما تطلع الى ايضاحه فى هذه الحالة .

العنصر الأول - نوعية الضريبة المفروضة (الضرائب العامة والخاصة) :

الضريبة العامة هى تلك الضريبة التى تفرض على جميع الدخول ، او مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة . والضريبة الخاصة هى التى تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر ، او تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة . وبمراعاة هذه التفرقة فى مجال نقل العبء الضريبى ، فانه يلاحظ ان الضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فانها تنتقل . ويرجع السبب فى ذلك ، الى انه فى حالة الضرائب العامة لا يجد

المنتجون فائدة من نقل اموالهم الى فرع آخر من فروع الانتاج غير المفروض عليه الضريبة ، لان الضريبة لكونها عامة ، تصيب جميع فروع الانتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك لا تكون هذه الضرائب قابلة لنقل عبئها لعدم توافر الشرط الثانى السابق بيانه ، وهو ان يكون رفع الثمن ممكنا . أمآ فى حالة الضرائب الخاصة فالامر يختلف . فاذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعية معينة دون غيرها ، فان بعض المنتجين اذ يرون أرباحهم قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون اموالهم الى الصناعات الاخرى التى لم تصبها الضريبة ولم تنقص ارباحها (بفرض سهولة تنقل عوامل الانتاج) ولكنهم بعملهم هذا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وبالتالى يقل عرضها فى السوق ، فيرتفع ثمنها ، وتنتقل الضريبة ، ان لم تكن كلها ، فجزء منها على الاقل الى المستهلكين . ونظرا لانه فى حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التى لا يوجد حد لانتاجها الى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية ، فانه فى الحالة التى تفرض ضريبة على انتاج مثل هذه السلع فانها ترفع الثمن ايضا ، حيث يتوقف مقدار هذا الرفع - بمقدار الضريبة او بأكثر او اقل منه - على العوامل الاخرى ، وهى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج السائدة .

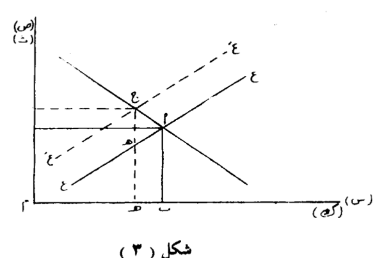
العنصر الثانى - النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض :

« Shift in demand and supply curve »

فاذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فان المنتج يتحمل الجزء الاكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الاقل ، واذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فان المستهلك يتحمل الجزء الاكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الاقل . اما اذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو اذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فان عبء الضريبة يوزع بالتساوى تقريبا بين المنتجين والمستهلكين . وهكذا فانه يمكننا ان نخلص من الحالات المتقدمة لمرونة الطلب والعرض ، الى قاعدة مبسطة فى توزيع عبء الضريبة بين المستهلك **Le Consommateur, Consumer** والمنتج **Le producteur, Producer** هى حاصل النسبة التالية :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولإثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البيانى الآتى ، حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الافقى (م س) ، والثمن (ث) على المحور الرأسى م ص ، ويمثل ط ط منحنى طلب السلعة او الخدمة ، ع ع منحنى عرضها ، ويكون أ ب ، ثمن الوحدة من السلعة او الخدمه ، ب م ، الكمية التى تباع بالثمن المذكور(٨١).



شكل (٣)

« توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج
بالنظر الى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض »

فاذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة محل البحث ، وحصّلت من بائعيها فان حالة العرض تتغير وينتقل منحنى العرض الى اعلى موازيا لنفسه ليتخذ وضعا جديدا ، هو الوضع عَ عَ ، وحتى يتحقق التقابل من جديد بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساويا جـ هـ . هنا نجد ان الثمن بعد حدوث هذا التغير ، يرتفع بمقدار جـ و وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ب د ، وينقسم عبء الضريبة جـ هـ بين المشترين والبائعين ويتحمل المشرون الجزء جـ و لانه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة ويتحمل البائعون الجزء و هـ ، لان ما لا يتحمله المشترى من الضريبة يقع على عاتق البائع .

ولما كانت مرونة العرض = $\left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}\right]$ ، أي = $\left[\frac{\text{ب ء}}{\text{ب م}} \div \frac{\text{و هـ}}{\text{ا ب}}\right]$ ،

ومرونة الطلب = $\left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}\right]$ ، أي $\left[\frac{\text{ب ء}}{\text{ب م}} \div \frac{\text{جـ و}}{\text{ا ب}}\right]$ ،

و $\left[\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}\right] = \left[\frac{\text{ب ء}}{\text{ب م}} \times \frac{\text{ا ب}}{\text{و هـ}} \times \frac{\text{ب م}}{\text{ب ء}} \times \frac{\text{جـ و}}{\text{ا ب}}\right] = \left[\frac{\text{جـ و}}{\text{و هـ}}\right]$ ،

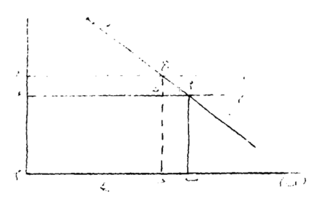
ولكن $\left[\frac{\text{جـ و}}{\text{و هـ}}\right]$ = $\left[\frac{\text{تساوي عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}\right]$ ، وهو الأمر الذي يعني في النهاية ان عبء الضريبة يوزّع بين المشترين والبائعين بنسبة مرونة العرض الى مرونة الطلب وفقا للقاعدة التي اشرنا اليها منذ قليل .

العنصر الثالث – نوع نفقة الانتاج السائدة :

وتتوقف درجة انتقال الضريبة ايضا على نوع نفقة الانتاج حيث لا يمر ثبات النفقة او تزايدها او تناقصها دون ان يترك آثار فى هذا المجال[٨٢] .

فاذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة الثابتة**[٨٣] ، فان ثمنها يتجه الى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وانتاجها للنقصان ويتجه الثمن الجديد الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة مضافا اليها الضريبة ، ولكن لما كانت النفقة الجديدة هى نفس نفقة الانتاج القديمة ، فان الثمن الجديد يتجه الى ان يكون اعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، ولذلك فان الضريبة تنتقل بأكملها الى المستهلك .

ويوضح هذه النتيجة الرسم البيانى التالى ، حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الافقى م س ، والثمن (ث) ونفقة الانتاج (ن) على المحور الرأسى م ص ، ويمثل ط ط منحنى الطلب ، ع ع منحنى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة ، اما بعد فرض الضريبة فان الثمن يرتفع ليصل الى النسبة جـ د نظراً لانه يتألف فى هذه الحالة من د هـ وهى تساوى أ ب (الثمن الأصلى قبل فرض الضريبة + جـ هـ وهو يمثل مقدار الضريبة) .

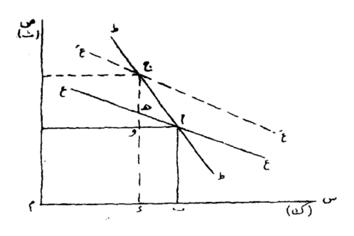


شكل (٤)
« بيان عبء الضريبة فى حالة السلع
التى تخضع فى انتاجها للنفقة الثابتة »

أى أن الثمن الأصلى كما هو موضح قد ارتفع بمقدار الضريبة ، وفى هذه الحالة تنتقل الضريبة بأكملها الى المستهلك الذى يتحمل عبئها دون المنتج .

ومن ناحية أخرى ، فانه اذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها للنفقة المتزايدة[٨٤] ، فان الثمن يتجه الى الزيادة كما فى الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها الى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن فى هذه الحالة الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا اليها الضريبة . وبما ان نقص الانتاج يؤدى الى نقص نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون اقل من نفقة الانتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد اقل من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، اى ان فرض الضريبة على السلعة فى الحالة بين ايدينا يجعل الثمن يتجه الى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فان جزءا من الضريبة ينتقل الى المستهلك . ويوضح ذلك الرسم البيانى السابق ايضاحه بمناسبة اثبات قاعدة توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج . ففى حالتنا هذه يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار جـ و ، وهو مقدار اقل من جـ هـ (اى مقدار الضريبة) ، اما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق[٨٥] .

أما فى حالة السلعة التى يخضع انتاجها **للنفقة المتناقصة** ، فان ثمنها يتجه الى الارتفاع ويميل استهلاكها وانتاجها الى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا اليها الضريبة . ولكن بما ان نقص الانتاج يؤدى الى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون اكبر من نفقة الانتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الجديد الى ان يكون اعلى من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، وذلك على النحو الذى يظهره لنا الشكل البيانى التالى :



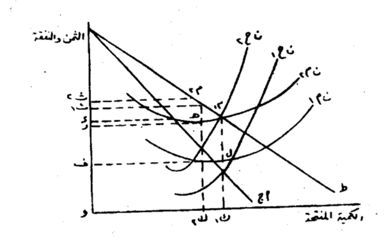
شكل (٥)
« نقل عبء الضريبة فى حالة السلع
التى يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة »

فى هذا الرسم ، تظهر الكمية (ك) على المحور الافقى م س ، والثمن ونفقة الانتاج (ث + ن) على المحور الرأسى م ص ، ويمثل ط ط منحنى الطلب ، ع ع منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة فى نفس الوقت) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة عَ عَ منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، جـ د الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى جـ هـ + هـ و + و د . ولكن جـ هـ = مقدار الضريبة ، و د = أ ب (اى الثمن قبل فرض الضريبة) ، أى ان الثمن يكون قد ارتفع فى هذه الحالة بمقدار جـ و وهو اكبر من مقدار الضريبة ، اى فوق انتقال الضريبة بأكملها يزيد الثمن ايضا .

الحالة الثانية – حالة الاحتكار : Monoply

يفترض التحليل السابق توفر حالة المنافسة الكاملة . غير ان بعض السلع قد يتم انتاجها فى سوق الاحتكار . فعلى فرض ان المنتج (الذى يسيطر على كل انتاج الصناعة) يكون فى حالة توازن قبل فرض الضريبة ، (وهو الوضع الذى يحقق له اقصى ربح فى ظل ظروف نفقة انتاجه ومرونة الطلب على السلعة التى ينتجها) ، فانه يلزم للتعرف على امكانية نقل العبء التفرقة بين ما اذا فرضت ضريبة نوعية وما اذا فرضت كنسبة من ارباح المحتكر[٨٦] .

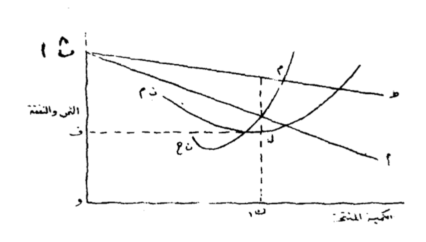
ففى الشكل الذى تفرض فيه **ضريبة على انتاج المحتكر** ، تتحدد نفقة التوازن السابق على فرض الضريبة بتقاطع منحنى النفقة الحدية ن ح ١ مع منحنى الايراد الحدى أ ح . وهنا تكون الكمية المنتجة و ك ١ ، ويكون الثمن و ث ١ ، واجمالى الربح م ١ ل ف ث ١ على النحو الموضح بالشكل البيانى المرافق .



شكل (٦)
« نقل عبء الضريبة فى حالة فرض ضريبة نوعية على أرباح المحتكر »

فاذا فرضت ضريبة نوعية مقدارها ف ر بالنسبة لكل وحدة من الناتج ، فيمكن اعتبار فرضها مساويا اما لنقص فى الايراد الحدى او لزيادة فى النفقة الحدية . فاذا أخذنا بهذه الحالة الاخيرة فاننا نشهد انتقالا لمنحنيات النفقة الى اعلى نحو اليسار فيكون لدينا ن ح ٢ ممثلا لمنحنى النفقة الحدية بعد فرض الضريبة . وتنقص الكمية المنتجة الى و ك ٢ ، ويرتفع الثمن الى و ث ٢ ، ويصبح اجمالى الربح م ٢ هـ ، ث ٢ . ومن ثم يكون اجمالى الربح أقل فى وجود الضريبة ، اذ تتمثل الكمية و ك ١ من الاصل الكمية التى يتحقق عندها اقصى ربح (وهو لم يكن ليقوم ، فى غياب الضريبة على انتاج كمية اقل ، اذ هذه الأخيرة تحقق له ربحا اقل من الربح الذى يحققه انتاج الكمية (و ك ١) . زيادة على ذلك يتعين على المنتج ان يدفع الضريبة من هذا الربح الاقل . اما فيما يتعلق بامكانية ودرجة نقل العبء الضريبى الى المستهلك فانهما يتوقفان على درجة مرونة الطلب الذى يواجه المحتكر . ولما كان الطلب على منتجات المحتكر يميل الى ان يكون عديم المرونة نسبيا فان جزءا كبيرا من الضريبة ينتقل الى المستهلك فى كل الاحتمالات . ومن ثم تمثل ضريبة الدخل (النوعية) المفروضة على المحتكر عبئا على المستهلك اكثر منها انتقاصا من الارباح التى يحققها المحتكر .

اما فى الشكل الذى تفرض فيه الضريبة كنسبة من ارباح المحتكر : تكون الكمية التى ينتجها المحتكر قبل فرض الضريبة « و ك ١) والثمن الذى يبيع به « و ث ١) ويكون اجمالى الربح ممثلا بالمستطيل ف ل م ث ١ .

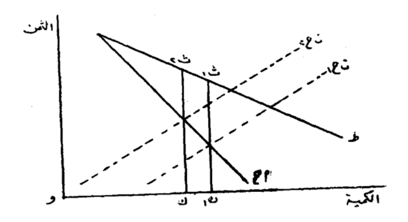


شكل (٧)
« نقل عبء الضريبة فى الحالة التى تفرض فيها الضريبة كنسبة من أرباح المحتكر »

فاذا ما فرضت ضريبة دخل كنسبة من الارباح فان فرضها لن يغير لا من الكمية ولا من الثمن كما تحددا عند وضع التوازن السابق على فرض الضريبة . فاذا كانت « ت » هى الضريبة (كنسبة) ، والكمية و ك ١ هى الكمية التى تحقق اقصى ربح قبل فرض الضريبة من كل وحدة مبيعة من السلعة ، فان « (١ ت × و ك ١ (ف ت ١)) » أى بنسبة الارباح المتبقية بعد الضريبة ، يمثل اكبر ربح يمكن ان يحصل عليه المحتكر بعد الضريبة « (١ - ت) يمثل نسبة ما يتبقى بعد الضريبة » . فى هذه الحالة لا تغير فى الثمن ، ومن ثم لا ينتقل عبء الضريبة وبالتالى فالمنتج هو الذى يتحمل عبئها وينقص دخله الحقيقى .

الحالة الثالثة – حالة المنافسة الاحتكارية[٨٧] : Oligopoly

فى هذه الحالة اذا افترضنا انه يتم فرض الضريبة على المنتج بسعر ثابت بالنسبة لكل وحدة منتجة أو مباعة ، (اى انها ضريبة قيمية تستقطع نسبة ثابتة من الثمن لكل وحدة) وكان منحنى الطلب يميل الى اسفل ، فان زيادة الانتاج ترتب انخفاضا فى ثمن السلعة ، ومن ثم انخفاض عائد الضريبة بالنسبة لكل وحدة . فى ظل هذه الفروض يتحقق التوازن للمنتج وهو يسعى لتحقيق اقصى الارباح عند مستوى الانتاج الذى يحقق المساواة بين النفقة الحدية والايراد الحدى . اى عندما ينتج المشروع الكمية (و ك ١) .



شكل (٨)

« نقل عبء الضريبة فى حالة المنافسة الاحتكارية »

وباضافة قيمة الضريبة لكل وحدة الى منحنى النفقة الحدية (ن ح ١) نحصل على منحنى جديد للنفقة الحدية (ن ح ٢) ، ونتيجة لذلك يتحقق وضع توازن جديد تنخفض فيه الكمية المنتجة الى و ك ويرتفع الثمن من ث ١ الى ث ٢ . ويلاحظ ان السعر قد ارتفع نتيجة لفرض الضريبة ، ولكن بمقدار يقل عن الضريبة الكاملة . كذلك فانه يلاحظ ايضا انخفاض الكمية المنتجة عند الوضع التوازنى الجديد . ويعنى ذلك ان المنتج يحاول رفع الاسعار بمقدار الضريبة ، غير انه لا يستطيع ذلك بالكامل نظرا لانحدار منحنى الطلب الى اسفل ومن ثم يرتفع سعر السلعة بمقدار يقل عن مقدار الضريبة . وبصفة عامة فانه يمكن القول هنا اجمالا ، ان قدرة المنتج فى حالة المنافسة الاحتكارية على نقل عبء الضريبة الى المستهلكين يتوقف الى حد كبير على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين فى هذا الصدد ، وواضح ان عدم تأكد المنتج مما يفعله غيره ، يزيد من مرونة منحنى ايراده المتوسط فى هذه الحالة .

(٢) – انتشار الضريبة :

أما عن انتشار الضريبة ، فانه يتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشارها حيث تنتقل الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة الى افراد آخرين ، حيث يستفيد البعض منها ويضار البعض الآخر ويترتب على تحمل العبء النهائى للضريبة ان ينقص دخل الفرد الذى تستقر عنده ، الامر الذى يؤدى (على فرض بقاء الاشياء الاخرى على حالها) الى الحد من انفاقه على الاستهلاك ، وهو ما يعنى نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية ، اى المنتجون . ويؤدى نقص دخول هؤلاء المنتجين بهم الى الانقاص من انفاقهم على الاستهلاك ، وهو ما يمثل بدوره نقصا فى دخول من يمدونهم بالسلع الاستهلاكية ، وهكذا دواليك من التأثيرات الدائرية التى يمكن ان تحدث بين اطراف العلاقات التبادلية المختلفة .

وبناء على ما تقدم ، يتضح لنا الفرق بين نقل عبء الضريبة وانتشارها الذى يمكن ابرازه فى فكرتين اساسيتين[٨٨] :

الاولى – تتمثل فى ان نقل عبء الضريبة يجعل من غير الضرورى ان ينقص المكلف القانونى (الذى لا ينقص دخله الحقيقى فى حالة نجاحه فى نقل عبء الضريبة كلية) استهلاكه الخاص ، بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذى تستقر عنده حدا على الاستهلاك يمتد الى أصحاب المشروعات التى يشترى منها السلع الاستهلاكية .

والثانية – انه بينما يكون نقل العبء ممكنا بالنسبة لبعض انواع الضرائب فقط ، (وفى ظل شروط معينة) تتعلق ظاهرة انتشار الضريبة بكل انواع الضرائب اذ لا بد ان يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش فى الاستهلاك الخاص . وليس من الضرورى ان يكون

هذا الانكماش عاما يشمل كل السلع الاستهلاكية ، او ان يصيب كل السلع بنفس الدرجة ، اذ يتوقف اثر الضريبة على استهلاك الفرد من السلع المختلفة على مرونة الطلب على كل سلعة من السلع التى يشتريها . (حيث لا تتأثر فى العادة السلع ذات الطلب غير المرن ، بينما يتأثر استهلاك السلع ذات الطلب بدرجات مختلفة وفقا لدرجة مرونة الطلب على كل سلعة من هذه الطائفة الاخيرة) . هذا وانتشار الضريبة – شأنه فى ذلك شأن انتقال عبئها – لا يمثل عملية تستمر الى ما لا نهاية لتصيب كل المستهلكين فى تتابعهم ، وانما عادة ما تتدخل عوامل تخفف من حدة انتشار الضريبة وتؤدى فى النهاية الى القضاء على فعالية عملية انتشار الضريبة .

(٣) – التهرب الضريبى :

وأخيرا فانه بالنسبة للتهرب الضريبى « Evasion Fiscal; Tax Evasion » فانه يقصد به ان يحاول المكلف الذى تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه (كليا أو جزئيا) دون ان ينقل عبئها الى شخص آخر . فى هذه الحالة لا تحصل أية ضريبة . ويحدث غالبا حينما يعمد المكلف الى مخالفة نص من نصوص القانون بطريقة أو بأخرى من طرق التفنن فى الوسيلة ، وبصفة خاصة فى مرحلة تحديد الوعاء الضريبى ، كأن يقوم المكلف باخفاء جزء كبير من المادة الخاضعة للضريبة عن أعين الادارة ، أو يقوم باظهار قدر ضئيل جدا من تلك المادة خلافا للحقيقة .

ويتعين عدم الخلط فى هذا الصدد بين التهرب الضريبى والتجنب الضريبى(٨٩) Tax Avoidance فهذا الاخير لا يمثل انتهاكا للقانون المالى من الناحية الشكلية ، حيث يتخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب اية مخالفة لنصوصه ، كأن يمتنع الشخص عن القيام بالواقعة أو التصرف الذى تفرض على أساسه الضريبة ، او ان يوجه نشاطه الاقتصادى الى أوجه النشاط المعفاة من الضريبة ، او المفروضة عليها ضرائب أقل سعرا ، الخ ... فى كل هذه الحالات (وغيرها) يتجنب المكلف دفع الضريبة دون ان يحمل آخر بعبئها ، ومع ذلك لا يعتبر مسلكه من قبيل التهرب الضريبى المعاقب عليه . لهذا فان التهرب الضريبى بالمعنى الاول ، وهو وحده الذى يقصده علماء المالية العامة فى هذا المجال . وننبه هنا الى ان التهرب الضريبى قد ينظمه القانون كما قد ينتج عن اهمال المشرع نفسه وبالتالى يستفيد المكلف من ثغراته ، دون ان يقع مسلكه فى دائرة العقاب ، ولا سبيل بطبيعة الحال لتدارك هذين الامرين ، الا ان يصحح المشرع موقفه فى الحالة الاولى ، وان يقوم بسد ما يعترى القانون من ثغرات فى الحالة الثانية .

وبغض النظر عن الافاضة فى صور التهرب الضريبى (والتى تتحدد وتختلف باختلاف الانواع المتعددة للضرائب المباشرة وغير المباشرة) ، وبيان اساليبه وآثاره ووسائل

مكافحته[٩٠] ، فان النتيجة النهائية له ، ايا كانت صورته ، هى التخلص كليا او جزئيا من العبء الضريبى . الامر الذى يترتب عليه أن يكون التوزيع الفعلى للعبء الضريبى مختلفا عن التوزيع القانونى . وبفراغنا من التعريف بمشكلة التهرب الضريبى فاننا نود ان نشير هنا الى ان نقل عبء الضريبة يختلف عنه فى أنه لا يضر بالخزانة العامة ، وان كان من شأنه ان يحدث اضطرابا فى النظام الذى يضعه المشرع المالى لتوزيع الاعباء العامة على المكلفين .

ب - الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب (عرض لأهم هذه الآثار بالنسبة لبعض الكميات الكلية الاساسية فى الاقتصاد القومى) :

يفترض الحديث عن هذه الآثار تمام العمليات والاضطرابات المختلفة التى تصاحب فرض الضريبة وتنتهى باستقرار عبئها النهائى على الممول الفعلى . وتعتبر دراسة الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب من اهم ما يعاون المسئولين والمهتمين بالاوضاع المالية فى الدولة فى الحكم على نجاح السياسة الضريبية القائمة ، او فى رسم سياسة ضريبية جديدة تحقق ما فشلت السياسة القائمة فى تحقيقه وذلك بالنظر لما هو مسلم به من أن السياسة الضريبية المثلى هى تلك السياسة التى يترتب على تحقيق آثارها تحقيق اهداف المجتمع . ولا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بهذه الاثار على وجهة نظر موحدة . فالبعض منهم يذهب الى القول بان الضرائب حتى ولو كانت ثقيلة الوطأة من ناحية العبء المالى ، تحرك نشاط الافراد وتدفعهم لزيادة الانتاج ، بينما يقرر البعض الآخر ، ان الضرائب ، وعلى الاخص المبالغ فى مقدارها تنتهى بشل نشاط الافراد ، وبالتأثير فى كم وكيف انتاجهم[٩١] .

والواقع ان آثار الضرائب فى هذه المجالات ، تتوقف الى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التى تستخدم فيها من جهة اخرى . وفيما يلى فاننا نتناول فى ضوء هذه الملاحظة تأثير الضرائب فى الاستهلاك والادخار ، وفى الانتاج والتوزيع . واخيرا ، وليس آخرا فى المستوى العام للاثمان . ويلاحظ فى هذا الشأن ان الآثار التى يثيرها فرض الضريبة على مستوى الدخل القومى عن طريق الحد من الاستهلاك على سبيل المثال ، قد ينتجه رفع سعر الفائدة على القروض الاستهلاكية . ولهذا فاننا سنعرض لهذا النوع من الآثار فى خطوطه العريضة دون الدخول فى كثير من التفاصيلات .

(١) - أثر الضرائب فى الاستهلاك والادخار :

يجدر بنا قبل الدخول فى تفاصيل هذا الموضوع أن نشير الى ان دراسة أثر الضرائب فى الاستهلاك وفى الادخار (اى اثرها على استخدامات الدخل الفردى) تقتضى أن ندخل

فى الاعتبار بادىء ذى بدء المتغيرات التى تحدد كلا منهما . وينتهى التحليل الاقتصادى على ما هو معلوم الى ان الاستهلاك « La Consommation » يتوقف على عاملين ، وهما حجم الدخل والميل للاستهلاك . ولما كان الادخار « Epargne » هو الجزء الذى لم يستهلك من الدخل ، فان معنى ذلك ان العوامل التى تحدد الاستهلاك تحدد بداهة الادخار (وهو كمية متبقية) . وعلى ذلك فان الادخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك ، وهكذا فالميل يساوى واحدا صحيحا منقوصا منه الميل للاستهلاك ، لان (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١) .

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين (الممولين بعد استقرار العبء الضريبى) على حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات وذلك من خلال اثرها على مستوى الاثمان . ويتجلى هذا التأثير فى ان الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم الى التضحية ببعض السلع والخدمات ، وبخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض . على ان الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة الى أخرى تبعا لدرجة مرونة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب اكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التى لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها الا فى حدود ضيقة . يضاف الى ذلك ، ان مدى تأثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف من ناحية أخرى على درجة مرونة طلب الطبقات التى تقع عليها الضريبة . فالضرائب التى تصيب الاغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم ، لانهم يدفعونها من مدخراتهم ، اما التى تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) ، فانها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن . وأياً ما يقال عن التناسب العكسى لهذه الضرائب بالنسبة للدخول محل البحث ، فان من المقطوع به انها تنقص المقدرة الاستهلاكية لاصحاب الدخول المنخفضة بمقدار ما تستقطعه من دخول هذه الفئات ، وبالتالى فهى تقلل حجم الاستهلاك فى الاقتصاد القومى ككل ، طالما ان هذه الفئات تمثل الكثرة البالغة من السكان .

ومفاد ما تقدم ان أثر الضرائب على استهلاك الطبقتين المشار اليهما يتناسب تناسبا عكسيا مع حجم الدخول الاجمالية فى كل منهما . ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة على الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة . فاذا استخدمته فى طلب بعض السلع والخدمات (الطلب العام) فان نقص استهلاك الافراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذى يحدثه انفاق الدولة . اما اذا جمّدت الدولة حصيلة الضريبة ، فان الاستهلاك يتجه نحو النقصان[٩٢] .

اما عن تأثير الضرائب فى الادخار ، فانه يمكن القول بصفة عامة ، ان هذا التأثير

يتوقف ، والى حد كبير ، على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة بين مستويات الدخل . ولما كان القدر الاكبر من الاستهلاك يتحقق فى جانب افراد المجتمع ذوى الدخو ـ الصغيرة أو الدنيا ، فانه فى حالة فرض الضرائب على السلع التى يقبل على استهلاكها الغالبية العظمى من الافراد ، فان آثار الضرائب تتركز فى تخفيض الاستهلاك . اما فى حالة المنتجات التى يأتى الطلب عليها من اصحاب الدخول المرتفعة ، فيتوقع أن يرتكز أثر فرض الضرائب على هذه المنتجات أن يتأثر ادخار هؤلاء الاخيرين بالانخفاض . هذا ومن الواضح ان الحالة السابقة تقتصر على الادخار الاختيارى والذى يتحقق عند مستويات الدخل العليا دون غيرها ، وبالتالى فإن نتائج التحليل المتقدم تنحصر أهميتها فى نطاق هذه الحالة . اما فى حالة الادخار الاجبارى ، ومن وسائل تحقيقه فرض الضرائب بصورها المتعددة ، فيختلف أثر الضريبة اذ ينتقل الى الاستهلاك . على أنه ينبغى الا يفهم مما تقدم ان الضرائب تحدث اثرا غير موات على الادخار فى كل الاحوال ، بل انه يمكن استخدام السياسة الضريبية فى تشجيع الادخار والعمل على زيادته فى بعض الاحيان(٩٣) .

(٢) – أثر الضرائب فى الانتاج والتوزيع :

اذا ترتب على فرض الضرائب نقص فى الاستهلاك فان ذلك يؤدى بدوره فى المعتاد الى نقص الانتاج . ولما كان من المعروف عن الاستهلاك أنه وثيق صلة بالانتاج ، فان توزيع الآثار التى تنجم عن فرض الضرائب بين الانتاج والاستهلاك ، يتوقف التغيير فيه (اتجاها ومدى) على مرونة الطلب من ناحية ، وعلى سهولة أو صعوبة انتقال عوامل الانتاج المستخدمة فى الصناعة الى غيرها من ناحية أخرى .

كذلك يتأثر الانتاج نتيجة تأثير الضرائب فى عرض وطلب الاموال الانتاجية .

فعرض رؤوس الاموال الانتاجية يتوقف على الادخار الذى يتبعه استثمار ، والضرائب اذ تقلل من الدخل ، تؤدى الى نقص الادخار وقلة رؤوس الاموال ، ويحدث هذا بالاخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية لان عبئها يقع على دخل الطبقات الموسرة المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فانها تؤدى الى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعى تقوم به الدولة . هذا ونود أن نسترعى الانتباه هنا الى أن الادخار وان كان يعتبر أمرا حيويا بالنسبة لتنمية اقتصاديات الدول المتخلفة الا انه يؤدى الى ضغط الاستهلاك بصفة عامة فى هذه الدول – وهو منخفض فيها ابتداء – مع ما قد يترتب على ذلك من مظالم اجتماعية كبيرة . ويوجب النزول عند هذا الامر ، أن توجه سياسة ضغط الاستهلاك الى ضغط الاستهلاك الكمالى وغير الضرورى ، بحيث تصيب الضرائب الدخول المرتفعة والمتوسطة ، وان كان الاقتصار

على ذلك يقلل من فاعلية هذه السياسة فى مجال الادخار . ومن الضرورى فى هذا المجال التنبيه الى أنه لا يصح أن تسود الاعتبارات الاقتصادية وحدها مهما كانت أهميتها ، بل يجب أيضا أن تراعى الاعتبارات الاجتماعية والانسانية والسياسية بحيث يتوزع عبء التنمية بحسب المقدرة الدخلية لسائر الطبقات فى المجتمع . وتبدو أهمية مراعاة هذه الاعتبارات السابقة فى الاقتصاديات المتخلفة والاشتراكية (أو تلك التى لا تزال فى مرحلة التحول الاشتراكى) عنها فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة .

هذا عن عرض رؤوس الاموال الانتاجية ، أما عن طلبها فيتوقف - فى غير اقتصاديات التخطيط الاشتراكى ، والتخطيط الشامل للتنمية فى حالة نبذها للحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالى - على فرص الربح التى تعرض للقائمين بالانتاج . فاذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قلّ طلبهم لرؤوس الاموال . غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التى يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها .

والى جانب ذلك ، فقد تؤدى المغايرة فى المعاملة الضريبية الى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة (بفرض توافر القدرة لهذه العناصر على التنقل بين هذه الفروع فى الاقتصاد القومى) نتيجة تفاوت الوزن النسبى للعبء الضريبى الذى يتحمله كل عنصر فى كل فرع من الفروع . ومن ناحية أخرى ، فانه قد ينجم عن الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات اذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا فى الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية ، لان وطأة الاولى أشد على الطبقات الفقيرة بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدى الى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات . هذا وينبغى لمعرفة الاثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلتها ، فاذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات المرتفعة الدخل فى صورة نفقات تحويلية او ناقلة « Depenses de transfert » تستفيد منها الطبقات الضعيفة اقتصاديا ، أكثر من استفادة الطبقات المتحملة للاقتطاع الضريبى ، فان ذلك يؤدى الى تقليل التفاوت بين الدخول فى هذه الحالة . ومن الواضح أن النفقات التحويلية هنا لا تؤدى الى زيادة الدخل القومى بشكل مباشر ، فهى لا تعدو أن تكون بمثابة اجراءات لتحويل الدخول من طبقات اجتماعية معينة الى طبقات أخرى ، وتوزيع الدخل القومى من جديد دون أن تضيف اليه شيئا[٩٤] .

(٣) - أثر الضرائب فى المستوى العام للاثمان :

تقتطع الضرائب فى مجموعها جزءا من دخول الافراد ، ودخولهم اذ يقل طلبهم (فى

المعتاد) للسلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للاثمان يتجه نحو الانخفاض . ويتحقق هذا الاتجاه اذا ابعدت ما حصّلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته فى سداد قروض خارجية ، أو فى تكوين احتياطى مالى لها ، أما اذا أعادت الدولة حصيلة الضرائب الى التداول (من خلال الانفاق العام) بأن استخدمت هذه الحصيلة فى سداد ثمن ما تحتاج اليه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للعاملين ، وباستخدام هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة فى طلب سلع وخدمات فان اتجاه المستوى العام للاثمان نحو الانخفاض لا يتحقق فى التطبيق . هذا عن التأثير الذى تحدثه الضرائب فى مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هى أيضا فى ثمن السلعة أو الخدمة التى تفرض عليها ، (أيا كانت مناسبة فرضها ، عند استيرادها او انتاجها او تداولها او استهلاكها) ، فتميل الى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كله أو بعضه ، اذا تحققت ظروف معينة ، على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه من قبل لدى دراسة كيفية نقل العبء الضريبى من خلال أثر الضريبة على الاثمان(٩٥) .

(ج) – الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب فى توجيه النشاط الاقتصادى للافراد وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة (التعريف بالفراغ الضريبى ووظائفه فى هذا المجال) :

تنبع فكرة هذا الاستخدام من تطور الفكر الاقتصادى وظهور ضرورة تدخل الدولة فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها . الا أنه من الملاحظ أن هذا التدخل ، لم يؤد بالدولة المتدخلة الى أن تسيطر على مختلف جوانب النشاط الاقتصادى ، بل انه قد استمر فى الوجود مجال يعمل فيه الاقتصاد الخاص (القائم على فكرة النشاط الفردى والمتمثل فيما يسمى بالقطاع الخاص) مع الاقتصاد العام (المرتكز على فكرة القطاع العام والذى يختلف نطاقه ضيقا أو اتساعا فى الاقتصاديات الرأسمالية) إمّا على سبيل التجاور والتنافس (كما هو الحال فى دول النظام الرأسمالى) ، أو على نمط الاحتواء والالتزام بتوجيهات الخطة القومية (كما هو الوضع فى دول النظام الاشتراكى) . ومع استمرار وجود مجالات يعمل فيها الافراد فى مختلف النظم الاقتصادية ، فقد لا تريد الدولة رغبة منها ، أو عن عدم قدرة على التدخل فى الشئون الاقتصادية للافراد – وعلى الاخص حيث يسود اقتصادها نظام المشروع الفردى التدخل تدخلا مباشرا ، وبالتالى فانها تفضل الالتجاء فى مثل هذه الحالات الى اساليب التدخل غير المباشر ومن بينها الضرائب وذلك لتوجيه الانشطة الاقتصادية الوجهة التى تتفق وأهداف سياستها العامة . ويتحقق ذلك فى كثير من الاحيان عن طريق قيام الدولة بانشاء ما يسمى « **بالفراغ الضريبى** » حول نوع النشاط

الاقتصادى الذى تريد تشجيعه ، يكون من نتيجته جذب رؤوس الأموال المكتنزة او المدخرة ، ورؤوس الاموال المستغلة فى بعض أوجه النشاط الاخرى الى هذا الفراغ . وينتهى الامر من ناحية الى التوسع فى هذا النشاط ، ومن ناحية أخرى ، حسب الشكل الذى أقامت به الدولة هذا الفراغ الى استغلال الاموال غير المستغلة فعلا . . التضييق من بعض أوجه النشاط الاخرى التى لا يرجى من ورائها نفع للاقتصاد القومى . ولمعرفة مدى ما يمكن أن ينتج عن « الفراغ الضريبى » من آثار فى هذا الصدد ، فاننا نتدرج فى الوصول الى ذلك بادئين أولا بتبرير فكرة هذا الفراغ ، متبعين ذلك التبرير بالحديث عن شروطه ، ثم أشكاله ومدى فاعليته[٩٦] .

(١) - « الفراغ الضريبى » - مبرراته وشروطه :

تجد فكرة « الفراغ الضريبى » تبريرها من الناحية العملية فى أن الممول يفيد الاقتصاد القومى من ناحيتين ، طبيعة النشاط الذى يقوم به والجزء الذى يقتطع من دخله باسم ضريبة . وعلى هذا فإنه من مجموع المتغيرين ، الفائدة التى تعود على هذا الاقتصاد من ممارسة الممول لنشاط معين ومن الجزء المقتطع من دخله كضريبة ، تتحدد مساهمته فى الاعباء المالية ، حيث يمكننا تسمية المتغير الاول بالمساهمة غير المباشرة والمتغير الثانى بالمساهمة المباشرة . وبناء على ما تقدم ، فانه مما لا يتنافى مع اعتبارات العدالة الضريبية فى فرض الاعباء العامة ، أن يخفف العبء على المساهمة المباشرة بقدر ما تزيد به المساهمة غير المباشرة ، وبمعنى آخر اذا ما فرض على أوجه النشاط التى تتفق وصالح الاقتصاد القومى سعرا ضريبيا أقل من أوجه النشاط الاخرى . وقد يبدو فى تقرير هذا الامر عدم عدالة فى التوزيع الظاهرى الفعلى للعبء الضريبى ، أى للمساهمة الضريبية ، ولكن هذا لا ينفى ضرورة مراعاة اعتبارين هامين : الاول ، هو عدالة توزيع المساهمة الكلية للمواطنين (المساهمة المباشرة وغير المباشرة) ، والثانى ، انفتاح الباب امام الممول للهروب من السعر الاعلى الى السعر الاقل بتغيير نوع نشاطه فيما لو أمكنه ذلك ، أو بزيادة حجم هذا النشاط فيما لو لم يمكنه تغييره ، فيخف العبء الضريبى عليه بحكم قانون المنفعة المتناقصة للدخل . (مع افتراض أن الضريبة المفروضة نسبية وليست تصاعدية وهى غالبا ما تكون كذلك) . من هنا تتضح أهمية الاخذ بالفراغ الضريبى بالنظر الى أنه لا يفرض الا على أوجه النشاط التى تعتبر أساسا للسياسة الاقتصادية المطبقة فى الدولة وذلك فى المجالات الاقتصادية التى تسهل تطبيق هذه السياسة ، وتزيد فاعليتها فى تحقيق أهدافها

وعلى هذا فمن المنطقى أن يكون فى مقدمة الشروط المتطلبة لتطبيق الفراغ الضريبى ، أن يقتصر الفراغ الذى يتقرر على أوجه النشاط المفيدة ، الهامة الاساسية بالنسبة للمجتمع

ولتقدمه الاقتصادى . الا أن هذا الفراغ ليس بدون حدود . فمن المعروف من ناحية ان مساهمة المواطنين فى الاعباء العامة تتكون من مساهمتين ، مباشرة وغير مباشرة ، وان زيادة الاخيرة تعوض النقص فى الاولى ، ومن ناحية أخرى ، أن أوجه النشاط الذى يسهم المواطن بها اسهاما غير مباشر تختلف فى درجة أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومى . وهذا ما يثور معه الشرط الثانى للفراغ الضريبى ، اذ يجب أن يكون متناسبا مع أهمية النشاط الذى يقع فيه . وبعبارة أخرى ، فانه يجب أن يكون النقص فى المساهمة المباشرة (الحصيلة الضريبية) مساويا على الاقل للزيادة فى المساهمة غير المباشرة (نتيجة النشاط الاقتصادى موضع الرعاية) ، اذ لا معنى فى الواقع لفراغ ضريبى لا يترتب عليه دعم فاعلية الاقتصاد القومى ، وبالتالى الزيادة فى الانتاج القومى ، زيادة مصحوبة فى نفس الوقت بزيادة المساهمة المباشرة . وأخيرا فان الشرط الثالث للفراغ الضريبى يتمثل فى فاعلية هذا الفراغ ، اذ يشترط لنجاحه فى اقتصاد دولة من الدول ، أن يكون النظام الضريبى على قدر من الاهمية يشعر الممول معه بأى تغيير يحدث فى عبء الضرائب . وقد حاول بعض الكتاب تفسير هذه الاهمية بثقل العبء الحسابى للضريبة حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الجزء المقتطع من الدخل القومى بواسطة الضريبة كلما أصبح من المضمون تطبيق الفراغ الضريبى بنجاح . وبناء على هذا علقوا أهمية كبيرة على دور الضريبة فى الدول المتخلفة . ففى هذه الدول نجد متوسط الدخل الفردى منخفضا فى العادة ، فتزيد أهمية الضريبة بالنسبة للممول كلما اقترب دخل الاخير من الحد الادنى للمعيشة . الا ان هذه الوجهة من النظر لا تحظى بقبول عام ، وذلك لما أصبح مسلما به من أن العبء الحسابى وان اعتبر عاملا محددا لاهمية الضريبة فى نظر الممول ، الا أنه ليس بالعامل الوحيد ، فالى جواره يقوم العبء النفسى للضريبة بدور أساسى فى تحديد سلوك الممول وحساسيته تجاهها . فكلما زاد الشعور بهذا العبء النفسانى ، كلما كان الممول مستعدا للتخلص منها اذا ما واتته الفرصة عن طريق الفراغ الضريبى[٩٧] . غير أن هذا لا يعنى أنه كلما زاد العبء النفسى للضريبة وبالتالى حساسية الممول تجاهها كلما أصبح من المضمون نجاح تطبيق هذا الفراغ[٩٨] . وعلى هذا فانه يمكن القول ان المطلوب فى شأن الشرط الحالى هو حساسية معتدلة يشعر بها الممول تجاه الضريبة ولا تدفعه الى تغيير نوع نشاطه الا بعد تفكير فى احتمالات النجاح والفشل فى نوعية النشاط الجديد ، لا الى مجرد التفكير فقط فى التهرب من بعض العبء الضريبى المفروض عليه بصفة كلية أو جزئية .

(٢) - أشكال الفراغ الضريبى ومدى فاعليته :

أما عن **الاشكال التى يتبلور من خلالها الفراغ الضريبى** فانه يتخذ أحد شكلين

أساسيين ، إما شكل مباشر ويتم بمعالجة سعر الضريبة فى حد ذاته ، أو شكل غير مباشر ويكون بالعناية بأسس تقدير وعائها .

« **فالشكل المباشر** » والذى يعنى بالضريبة من خلال تغيير سعرها ، يتم عادة بأحد طريقين (على استقلال أو عن طريق الجمع والتأليف بينها) : إما ان يكون ذلك باستخدام أسعار متباينة يتم بمقتضاها ابقاء السعر العام للضريبة على ما هو عليه مع تخفيض الاسعار المطبقة على أوجه النشاط الجديرة بالرعاية، أو بتخفيض الاسعار المطبقة على بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، مع زيادتها على أوجه النشاط المرغوب عنها . وتكون الحالة الاولى اذا ما أرادت الدولة تشجيع بعض أوجه النشاط الاقتصادى على حساب البعض الآخر ، وبمعنى آخر اذا ما رغبت توجيه رؤوس الاموال غير المستغلة الى أوجه النشاط الواقعة فى هذا الفراغ ، وان كان ذلك يتم عادة فى حدود الابقاء (ما أمكن) على بقية أوجه النشاط على حالها . أما فى الحالة الثانية ، فتعمد الدولة فى نفس الوقت تشجيع بعض أوجه النشاط ومحاربة بعضه الآخر ، مع ترك أوجه النشاط الباقية دون احداث تغيير فى حالتها[٩٩] . ويقصد بهذا بالطبع ، لا اجتذاب رؤوس الاموال غير المستثمرة الى النشاط المراد تشجيعه فقط ، ولكن تحويل ما أمكن من هذه الاموال من النشاط المحارب الى مجالات النشاط المرغوب فيه . وقد يأخذ هذا الشكل المباشر مظهراً آخر وهو الاعفاء الكلى من الضرائب . ويتم هذا عادة لفترة زمنية مؤقتة بمدة معينة ، وغالبا ما تكون مدة الاعفاء عند بداية ممارسة أوجه نشاط محددة ، حيث تعتبر هذه الوسيلة من قبل الدولة بمثابة اعانة سالبة لدعم هذا النوع من النشاط بقصد التخفيف من الصعوبات التى يلاقيها المشروع عادة فى بداية نشاطه ، وبالتالى التشجيع على ارتياد مثل هذه الاوجه من النشاط باجتذاب رؤوس الاموال غير المستغلة تجاه هذا الفراغ الضريبى[١٠٠] . كما ان الشكل المباشر من الفراغ الضريبى قد يسير أخيرا فى طريق آخر وهو رد الدولة للممولين الذين يعملون فى بعض أوجه النشاط بعض أو كل قيمة ما سبق أن دفعوه من ضرائب بمناسبة ممارستهم لنشاط معين . ويحدث هذا فى حالة ما اذا لم يكن من الممكن اعفاء الممول بداءة من الضرائب ، وذلك كما فى حالة تطبيق « الضريبة على رقم الاعمال » **Impôt sur les chiffres d'affaires** » على مراحل الانتاج المختلفة . ففى مثل هذه الحالة يقوم الممول بسداد الضرائب المستحقة حتى المرحلة الأخيرة من الانتاج ثم يسترد ما سبق أن دفعه من ضرائب .

وتستخدم هذه الطريقة عادة فى المنتجات التى يتولى الممول تصديرها للخارج . ولكنه قد يحدث فى بعض الاحيان ، اذا ما وجد المسئولين عن السياسة المالية فى الدولة انه من الصالح العام تشجيع نوع معين من الانتاج ، فانهم يقرون هذه الطريقة ويقيمون بالتالى

فراغا ضريبيا حول هذا النوع من النشاط .

وبالنسبة **للشكل غير المباشر للفراغ الضريبي** ، فانه يكون كما سلف القول ، عن طريق معالجة الوعاء الضريبي نفسه . ففي بعض الاحوال نجد المسئولون عن السياسة المالية أن الشكل المباشر لهذا الفراغ قد يؤدي الى زيادة في العبء النفساني بالنسبة لاوجه النشاط غير المعفاة من الضرائب ، في الوقت الذي يبتغى الاحتفاظ بحجم هذه الاوجه كما هو على الاقل . ولهذا فانهم يلجأون الى الشكل غير المباشر عند تقدير وعائها ، كأن يُقدر الوعاء بطريقة جزافية مثلا . ففي هذه الطريقة نلقى ذات الاسعار الضريبية هي التي تطبق ، ولكن على وعاء يقل عن الوعاء الحقيقي بالقدر الذي يقصد المسئولون اقامة الفراغ الضريبي به . وبهذه الطريقة ، فانه يتسنى لهؤلاء المسئولين أن يحافظوا على الهيكل الضريبي كما هو كائن بلا تغيير ، في نفس الوقت يتمكنون فيه من اقامة الفراغ الضريبي حول أوجه النشاط التي يرونها أساسية .

أما عن **مدى فاعلية الفراغ الضريبي** في توجيه الاقتصاد القومي ، فقد اختلف الكتاب في هذا الشأن ، فمنهم من أنكرها كلية مفضلا عليها غيرها من الوسائل التي يملكها واضعو السياسة الاقتصادية للتوجيه الاقتصادي ، ومنهم (وهو الرأي الغالب والمتمشي مع الافكار المالية الحديثة) من اعترف بأهمية الدور التوجيهي الذي تقوم به الضرائب في هذا المجال . والواقع أن هذه الوجهة الاخيرة تتفق في الواقع مع ماهية الضرائب ، وهي بحسب تعريفها لا تعدو أن تكون في النهاية سوى اقتطاع جزء من الدخل ، يدخل في توقعات « المنظم » وهو يُعد لنشاط معين ، فتزيد من عنصر المخاطرة في حسابات الاستغلال الخاصة بالمشروع الذي يتولى أمره . وبمعنى آخر تزيد من الجانب السالب على حساب الجانب الموجب بأن تقلل من حجم الربح المتوقع . ولا يخفى ما لهذا من أثر في نفسية المنظم ، وخاصة اذا كان يعمل في مجال انتاجي يحوطه عنصر المخاطرة كالصناعة . فالفراغ الضريبي تبرز فاعليته اذن في المجال الصناعي . الا ان هذه القاعدة ليست مطلقة فمن المعروف وكما سبق أن أشرنا أن هذا الفراغ يعتبر اعانة سالبة من الدولة ، وبالتالي يتوقف مدى تأثيره على أهمية هذه الاعانة . وتتوقف الاخيرة بالطبع على قوة الاعفاء من ناحية[١٠١] ، وعلى معدل الربح في النشاط المُعان . والعنصر الاخير في واقع الامر هو الاكثر أهمية من الناحية العملية . فكلما ارتفع معدل الربح في مشروع من المشروعات الاقتصادية (المنتجة لسلع انتاجية أو استهلاكية) كلما زادت فاعلية الفراغ الضريبي اذا ما أقيم حوله . ولا يقدح في ذلك ما هو ملاحظ من أن مجرد ارتفاع معدل الربح يتكفل عادة باجتذاب رؤوس الاموال ، ولكن هذا لا ينفي أن للفراغ الضريبي أثرا هاما اضافيا في هذا الشأن . هذا بالنسبة لاكثر الحالات بساطة ، والتي يبدو فيها الفراغ

الضريبى أكثر فاعلية ، وهى التى نادرا ما تلجأ اليها الدولة ، واذا ما فعلت فيكون ذلك فى المعتاد لتوجيه النشاط الخاص اليها ، ولمدة معينة عند بداية المنظم لنشاطه فى مجالاتها . الا ان التساؤل يعرض هنا بالنسبة لاوجه النشاط التى تكتنفها درجة كبيرة من المخاطرة ، (إما لكثرة ما تقتضيه من رؤوس أموال للقيام بالاستثمارات فيها ، أو لطول الفترة المتوقعة لإدرار العائد الاقتصادى المتوقع منها[2])[1] ، فيما اذا كان للفراغ الضريبى أثر فى ازدياد الاقبال عليها وهو كما سبق القول يزيد من الربح المتوقع . والواقع ، ان الاجابة على مثل هذا التساؤل تعتبر من الامور غير المحددة ، إذ لا يتوقف ذلك على مستوى الربح فحسب، ولكن على أهمية المخاطرة التى تحيط بالمشروع ، بحيث ينبغى البحث أولا عن حجم رؤوس الاموال غير المستغلة فى الدولة ، وعلى درجة تغلغل روح المخاطرة لدى المنظمين بها ، ومدى حساسيتهم تجاه الانواع المختلفة من الضرائب المطبقة . فعلى قدر هذه العناصر يمكن أن نقرر أن لهذا الفراغ فاعلية ، وأنه ينتج أثرا (او آثارا معينة ومحددة) .

وبصفة عامة فان « الفراغ الضريبى » يمكن أن يكون أداة طيّعة فى يد الدولة التى يؤلف القطاع الخاص (ووسائله المشروعات الخاصة) الجانب الاكبر من هيكل النشاط الاقتصادى فيها ، أو تقل نسبته فى هذا الهيكل ، ولكنه يستمر فى الوجود الى جوار القطاع العام السائد على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل ، وذلك فى الحالات التى لا تريد السلطة العامة (عن رغبة منها أو عن عدم قدرة) التدخل فى الشئون الاقتصادية تدخلا مباشرا . فيمكن للدولة أن تستخدم هذه الاداة فى المجالات التى تعرفنا عليها ، وان كانت ليست هى الاداة الوحيدة . فلدى الدولة من الوسائل المالية الاخرى (كالاعانات الاقتصادية والاجتماعية ومختلف صور النفقات التحويلية) ما تستطيع أن تستخدمها الى جانب الاستعانة بفكرة هذا الفراغ الضريبى ، وبالتالى تقوى آثاره لدى اقترانه بآثار هذه الوسائل .

وبوصولنا لهذه النقطة ، فاننا نود أن نختم حديثنا عن الآثار الاقتصادية للضرائب بملاحظة عامة وشاملة للزيادة فى ايضاح ما تقدم بحثه فى هذا الشأن من موضوعات . هذه الملاحظة تتمثل فى أن الضرائب ليست هى العامل الوحيد الذى يؤثر على مجرى النشاط الاقتصادى فى المجتمع ، وبالتالى فانه يتعذر فى الحياة فصل الآثار التى تترتب على الضرائب عن غيرها من الآثار التى تنتج عن العديد من العوامل الاخرى . بل انه قد يصعب اكتشاف العلاقات بين الاثر والمؤثر فى كثير من الحالات . ولعل من الامور التى تفسر ذلك ، أن الضرائب لا تتقرر فى فراغ ، وبالتالى فان آثارها تختلف باختلاف البيئة (او النظم) الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تحيط بها . فآثار الضريبة على أرباح النشاط الصناعى (أو الزراعى) فى الاقتصاديات الرأسمالية تختلف اختلافا بينا عن آثار

نفس الضريبة في الاقتصاديات الاشتراكية وفي المتخلفة اقتصاديا . كذلك فان الآثار النهائية للسياسة الضريبية ترتبط ارتباطا وثيقا بآثار السياسة الانفاقية والائتمانية العامة . كل ذلك يفرض علينا واجبا اذا ما رغبنا في النهوض به متكاملا وشاملا ، أن يجيء الحديث عن آثار الضرائب الاقتصادية ، بعد اجراء دراسة لمختلف العوامل المشار اليها في اقتصاديات مختلف الدول ، وتلك مهمة لا شك في أنها تجاوز في طموحها نطاق هذه الدراسة ، التي تقتصر على الأصول العامة ، دون الدخول في تفاصيل التطبيق والتي تختلف من دولة الى أخرى .

الحواشي (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) - راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا « أصول الفن المالي للاقتصاد العام » (ص ٣١٧ ص ٣٣٩) والمراجع المشار اليها فيه .

(٢) - راجع في ذلك : استاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية : المرجع السابق ، ص ١٤٥ ص ١٥٧ ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، دراسة مقارنة ، ص ٣٩٨ - ٤١٥ ، الدكتور جامع : سابق الاشارة اليه ، ص ١٠٥ - ١٢٣ ، الدكتور زين العابدين ناصر : سابق الاشارة اليه ايضا ، ص ١٥٧ وما بعدها ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثاني ، ص ٢٨ ٤٣ ، الدكتور عبد الحكيم الرفاعي والدكتور حسين خلاف : مبادىء النظرية العامة للضريبة ، ص ٢٧ ٤١ ، الكتور يونس البطريق : مقدمة في النظم الضريبية ، ص ٩ - ٢٧ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

L. Mehl : op. cit. (Ch. I pp. 33-56); G. Gèze : op. cit. (pp349-352);

Laferrière et Waline : op. cit. (pp. 218 231), Gabriel Ardant : Théorie Sociologique de l'Impôt (pp. 21-27).

H. Laufenburger : Finances publiques comparées , 3e édition, Ed.

Sirey 1957, et son Livre : « Histoire de l'Impôt» Paris, P.U.F., collection « Que Sais-je ? »

Otto Eckstein : Public Finance (pp. 55-57) , De Marco : op. cit. (pp. 111-117); H. Dalton : op. cit. (pp. 59-97).

(٣) راجع في تفاصيل ذلك : الدكتور على عبد الرسول : المبادىء الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، ص ٢٥٣ ص ٢٦٣ ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦٨ .

(٤) - ومع ذلك فقد تدفع الضريبة عينا ، كان يسمح المشرع بجواز التسديد العيني للضريبة اذا كانت الدولة راغبة في توسيع دائرة ملكية قطاعها العام العام ، ويحدث ذلك احيانا في الدول التي تمر بفترات التحول من الرأسمالية الى الاشتراكية .

(٥) ويفرق عنصر الجبر فى الضريبة بينها وبين بعض الايرادات العامة الاخرى كايرادات الدومين الخاص والقروض العامة غير الاجبارية

(٦) خاصة اذا لوحظ ان التشريع الضريبى بالمعنى الواسع هو أحد فروع القانون العام الهامة بالنظر الى طرفى « الالتزام » الضريبى ، الدولة والفرد . كما تجدر الاشارة هنا أيضا الى أن هذا التشريع يدخل فى عداد التشريعات ذات الطابع الاقتصادى ، يدل على هذا الصلات التى تجمع بين التشريع الضريبى وبين الاقتصاد المالى باعتبار ان الاول هو أحد الفروع المنظمة لتدبير الموارد العامة للأخير .

(٧) – وقد أدى ذلك الى ابراز الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للضريبة ، التى ازدادت أهميتها على أهمية جوانبها الفنية والمالية ، واصبحت دراسة الضريبة تكون ركنا هاما من اركان الاقتصاد المالى .

(٩) – تعتبر نظريات المنفعة أو العقد بصفة عامة تطبيقا صريحا او ضمنيا لنظرية العقد الاجتماعى الشهيرة Le Contrat Social التى نادى بها الفيلسوف الفرنسى جان جاك روسو فى القرن الثامن عشر .

(١٠) – ويتقابل مع هذا التكييف كثير من آراء المفكرين فى ذلك الوقت . فقد كان على المواطن – على حد تعبير مونتسكيه فى كتابه روح القوانين الصادر فى عام ١٧٤٨ – ان يعطى جانبا من دخله للدولة فى مقابل الحصول على حماية السلطة المتمثلة فى ضمان النظام والعدالة دون اخلال بالتوازن بين المصالح العامة والمصالح الفردية . كما كان من رأى ميرابو – فى مؤلفه عن نظرية الضريبة الصادر فى عام ١٧٦١ – أن دفع الضريبة يعتبر رضا مسبقا من قبل المواطن للحصول على حماية السلطة العامة لشخصه وامواله ، كذلك فان هوبز كان يعتبر هو الآخر الضريبة بمثابة ثمن للسلام وشاركه فى ذلك الفيلسوف لوك .

(١١) – أنظر فى تفاصيل أوجه النقد للنظريات المتقدمة ، الدكتور جامع ، ص ١١٢ – ١١٥ المرجع السابق ، والدكتور البطريق : ص ١٣ – ١٥ ، المرجع السابق ، والدكتور زين العابدين ناصر : سابق الاشارة اليه ، ص ١٦٥ – ١٧٠ .

(١٢) – راجع فى ذلك مؤلفه « بحث فى طبيعة واسباب ثروة الأمم » (١٧٧٦) :
(Book V, Ch. II,).
كذلك نجد هذه القواعد أيضا واضحة فى صياغة « أدولف فاجنر » Adolf Wagner منذ أكثر من مائة عام (١٨٨٠) وتتصل بتحقيق مبادىء : المساواة ، والاقتصاد ، والمبدأ المالى ، والفن الضريبى . مشار اليه فى مقال Marian Weralski آنف الذكر (ص ٧٩١) .

(١٣) – وذلك مع ملاحظة الطابع النسبى لهذه القاعدة والتى يتوقف مضمونها وما تعنيه فى التطبيق على نوعية النظام الاقتصادى السائد . أنظر فى ذلك مقال « Weralski » (ص ٧٩٢ – ٨٠٠) ومؤلف Z.Madar et H. Rastello (ص ٢١٩ – ٢٥٠) ، وقارن فى ذلك ايضا :
J. G. Mèrigot : La justice Fiscale : « Variations sur un thême connu » (pp. 56-76) in R.S.I.F. Janvier-Mars 1955 No. 1
C.L. Harris : Les Critères distinctifs d'un bon impôt (pp. 176-191), in : R.S.F. Avril-Juin, 1957 No. 2

(١٤) وليس معنى ما تقدم بشأن العموميه الشخصية أو المادية أن المشرع الوضعى لا يمكنه ان يدخل عليهما استثناءات . بل أن ذلك من الامور التى نصادفها فى العديد من التطبيقات الضريبية ، ومع هذا فانه يبقى للمبدأين جوهرهما ، لان الاستثناء يؤكد القاعدة كما هو معلوم .

(١٥) هذا وان كانت توجد أمثلة نادرة للضرائب العينية فى مجال الضرائب المباشرة ومثالها الضريبة على ايرادات النقل المنقولة فى مصر .

(١٦) هذا وتجدر الاشارة قبل الدخول فى التفاصيل المتعلقة بمضمون هاتين القاعدتين أنهما تدخلان فى اطار الفن المالى او الضريبى Technique Fiscal ou Financière والذى يتقرر بالتطبيق للنظرية الضريبية مع مراعاة الظروف والاحوال الواقعية الخاصة بكل دولة ، بالاضافة الى العوامل الاخرى التى يتعين اعتبارها والتى تختلف باختلاف الهدف من الضريبة التى يراد فرضها .

(١٧) هذا ونود ان ننبه هنا الى ان الدول المتخلفة يجب ان تكون احرص من غيرها على تطبيق هذه القاعدة وذلك نظرا لما هو مشاهد ومعلوم من معاناة الأجهزة الضريبية فى عدد لا بأس به من بينها لسوء التنظيم فضلا عن عدم تقدم الوعى الضريبى بدرجة كافية ، الأمر الذى يؤدى صلاحه الى التمكين لمضمون هذه القاعدة من الانطباق على نحو أفضل مما عليه حال الاوضاع الراهنة .

(١٨) لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع أنظر :

L. Mehl . Science et Technique Fiscales Tome I (2ème partie : La Fiscalité et l'Economie pp. 199-309, surtout pp. 203-214) ;

G. Ardent : op. cit. pp. 481-491) ,H. Brochier et P. Tobatoni :Economie Financière, op. cit. (lère Partie, Ch. III : Structure Fiscales et Structures Economique pp. 78-109) .

C. Lowell Harris : The Adaptation of Tax System to the needs of Contemporary Societies (pp. 113-144).

(١٩) بل انه قد يصعب افلات هذه الدخول أصلًا من الضريبة نتيجة لما تتمتع به الادارات القائمة على أمر الجباية فى معظم هذه الدول من كفاءة ادارية وتنظيمية عالية ، وعلى الأخص فى المملكة المتحدة .

(٢٠) مزيد من التفصيلات عن النظام الضريبى فى اقتصاد اشتراكى مع دراسة تطبيقية خاصة بالتجربة السوفيتية أنظر رسالة الزميل الدكتور باهر عتلم عن :

« Le Système Fiscal en Economie Socialiste » (l'exemple de l'URSS). Tome II, Paris, 1969.

(٢١) – فى بيان وتفصيل هذه الاسباب الدكتور امين سلام المرجع السابق ، ص ٢٣٣ – ٢٣٨ ، واستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : « أثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة فى النظرية العامة للضريبة » محاضرات ألقيت على طلبة دبلومى القانون العام والاقتصاد فى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية عام ١٩٧٣/١٩٧٢ (على الاستنسل) .

(٢٢) وهو الاتجاه الذى بدأ بالسير فيه الاقتصاد اليوغسلافى ثم تبعه الاقتصاد السوفيتى ثم اقتصاديات اشتراكية أخرى كثيرة حتى أصبح منتشرا فى الدول الاشتراكية .

(٢٣) وقد كان هذا من أهم الاسباب التى دعت الاتحاد السوفيتى الى الاحتفاظ بالضرائب .

(٢٤) وهو ما يعبر عنه (ولو على الاقل فى الظروف الحالية التى لا يزال فيها العديد من الاقتصاديات الاشتراكية تعمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية) بايلاء الاقطاع الانتاجى (أ) ، أولوية على القطاع الاستهلاكى (ب) من خلال معاملته معاملة تفضيلية سواء عند تخصيص الموارد الاقتصادية اللازمة له ، أو لدى تسعير منتجاته ، وذلك بقصد خلق الظروف المواتية لاستمرار نموه وتقدمه .

(٢٥) – أنظر فى تفاصيل ذلك الاستاذ الدكتور عاطف السيد ، تخطيط الموارد العامة ، التخطيط الضريبى ، ص ٩ وما بعدها ، مذكرة معهد التخطيط القومى رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ ، والاستاذ الدكتور عاطف صدقى : « الضرائب فى الاتحاد السوفيتى : تنظيمها ودورها » (ص ١١) وما بعدها .

(٢٦) – وان كان يلاحظ أن ذلك يتم بنسب متفاوتة ، الا أن التفاوت هنا يمثل خلافا فى الدرجة وليس اختلافا فى الطبيعة . لمزيد من التفاصيل عن النظام الضريبى فى هذه الدول ، وعلى الأخص بالنسبة لتطور هيكله خلال مرحلة التنمية ، أنظر :

A.R. Prest : Public Finance in under-developed Countries (Chap. II and III), and H. H. Hinrichs : A general Theory of Tax Structure Change during economic development (Chap. 3-7).

(٢٧) – هذا ويلاحظ هنا ان نطاق سريان الضرائب على الاستهلاك فى الدول المتخلفة لا يتفق وما عليه الحال فى الدول المتقدمة ، فهى تُفرض بصفة رئيسية فى الدول الأولى على السلع الضرورية ، بينما تفرض فى الدول الثانية على السلع الكمالية . ويفسر هذا التناقض عادة (الذى ينبغى ألاّ يقوم) بالنفوذ السياسى والاجتماعى للطبقات المسيطرة فى الدول المتخلفة التى ترفض أية زيادة فى أسعار الضرائب على السلع الكمالية بحيث تتحمل فى نهاية المطاف الطبقات الفقيرة الجانب الأكبر من العبء الضريبى (بالنظر الى أن طلبها الاستهلاكى ينصرف فى معظم الاحوال – إن لم يكن كلها – الى السلع الضرورية) .

(٢٨) – راجع فى ذلك الزميل الاستاذ الدكتور محمد دويدار : مبادىء المالية العامة ، ص ١٧٦ – ٢٠٧ ومن ص ٢٦٢ – ٢٦٩ ، وأستاذنا الكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى – الايرادات العامة ، ص ٤٩ – ١٦٦ ، الدكتور يونس البطريق : المرجع السابق ، ص ١٢٧ – ١٥٣ ، الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، ص ٦٧ – ١٢٤ ، الدكتور احمد جامع : المرجع السابق ، ص ١٢٤ – ٢٥٨ ، الدكتور رشيد الدقر : المالية العامة الجزء الثانى ، ص ٥٦ – ١٣٤ ، الكتور محمد عبد الله العربى : مبادىء علم المالية العامة – الجزء الثانى ، ص ٨٧ – ١٦٨ ، الدكتور احمد حافظ الجعوينى : اقتصاديات المالية العامة ، ص ١٧٣ – ١٩٠ ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، ص ٤١٦ – ٤٦٦ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٤٥ – ١٥٧ ، الدكتور عبد المنعم فوزى : النظم الضريبية ، ص ٥١ – ٩٩ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

G. Jèze : Le fait générateur de l'impôt, in, R.S.L.F. Paris 1963. M. Duverger : « Finances publiques » (pp. 367-400), A. Barrère : Economie et Institutions Financières », Tome I (pp. 165-181); H. Laufenberger : Précis d'economie et de législation Financières ». (Revenu, Capital et impôt) pp. 137-141 .

Jean Pierre Martin : Imposition Cedulaire et imposition unitaire des Revenues » (pp. 489-515), in R.S.L.F., Paris, 1956.;

Edwin R.A. Seligman : « Essays in Taxation ». (pp. 6-10, and 66-97), and, Richard Musgrave : Fiscal Systems, Yale University Press, 1969.

(٢٩) يرتبط تحديد المقدرة التكليفية للاشخاص بفكرة عدالة توزيع العبء الضريبي العام على أفراد المجتمع حسب قدراتهم على تحمل هذا العبء ، او بعبارة أخرى حسب قدراتهم على دفع الضرائب وذلك على وضع يحقق العدالة الضريبية بشقيها ، الافقي القائم على تحميل الافراد المتساويين من حيث القوة الاقتصادية عبئا ضريبيا متساويا ، والرأسي القائم على فكرة زيادة نسبة الاستقطاع الضريبي تبعا لزيادة حجم القوة الاقتصادية للافراد بتقرير الضريبة العامة ذات الأسعار التصاعدية .

(٣٠) – على الرغم من اختلاف مدلول كل من اصطلاح الدخل واصطلاح الايراد في علم الاقتصاد فان كلا منهما يستعمل مرادفا للآخر في الدراسات الضريبية هذا فضلا عن عدم وجود مثل هذا الاختلاف في المراجع الفرنسية ، حيث يستخدم اصطلاح « Revenu » في كثير من الأحيان مرادفا لاصطلاح « Income » .

(٣١) ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر اليه في مستواه القومي ، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم الاقتصاد وعلم المالية العامة . أنظر في تفصيلات هذا الموضوع ، الدكتور يونس البطريق : المرجع السابق ، (ص ٧٢ - ٨٩) ، ، باللغة الانجليزية أنظر :

Haig, R. M. : The Concept of income » __ Readings in the Economics of Taxation. American Economic Assocciation, 1959.

Nicolas Kaldor : « An Expenditure Tax » (pp. 59-48), « The Concept of income in Economic Theory). Fourth Impression, London, 1965 .

(٣٢) – أنظر في تفاصيل هذا التعريف ، الدكتور جامع ، المرجع السابق ، (ص ١٥٨ – ١٦٢) ، وعلى الأخص من (١٦٢ – ١٦٧) ، عن تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة ، الدخل الاجمالي والدخل الصافي ، او تكاليف الدخل واستعمالاته ، والدكتور زين العابدين ، المرجع السابق ، (ص ٢١٤ – ٢١٩) ، والدكتور رياض عطية ، (ص ٢٦٦ ٢٧٠) .

(٣٣) – ويقصد بها بصفة عامة مجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال في لحظة معينة يستوى في ذلك أن تأخذ الشكل العيني ، كالارض أو عقار مبنى ، أو سلع انتاجية أو سلع استهلاكية ، أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغ من النقود .

(٣٤) راجع فى هذين التعريفين أستاذنا الدكتور المحجوب ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ - ١٠٥ والمراجع المشار اليها فيه .

(٣٥) والواقع ان تقسيم الضرائب الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة هو اهم تقسيمات الضرائب على الاطلاق وهو الذى تثور بمناسبة اكبر مجموعة من القواعد الخاصة بالسطح الفنى للضرائب .

(٣٦) وذلك بالنظر الى ما يتطلبه هذا البيان من الدخول فى تفصيلات كثيرة تخرجنا عن الاطار المحدد لهذه الدراسة وبالتالى فاننا نحيل فى ذلك المراجع التالية :

J. Johanson: op. cit. (pp. 191-342 [7] forms of taxation and Their effects, L. Mehl: op cit. (pp. 98-100); Laferrière et Waline op. cit. (pp. 276-288) .

وراجع ايضا ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٢٢٦ - ٣٠٨) ، والدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، (ص ٨٦ - ١٢٩) ، والدكتور جامع والدكتور زين العابدين ، سابق الاشارة اليهما ، (من ص ١٥٧ الى ٢٢٢) ، ومن (ص ٢٠٦ الى ص ٢٩٤) على التوالى .

(٣٧) - للمزيد من التفصيلات عن هذه المعايير وغيرها والمقارنة بين نوعى الضرائب راجع :

L. Mehl: op. cit. pp. 88-93; Ursula Hicks: Les impôts indirects dans l'Economie Moderne, (pp. 766-731) G. Rullière: Utilitè et Rèalite de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects, (pp. 336-360) .

(٣٨) - أنظر فى ذلك الدكتور عبد العال الصكبان : علم المالية العامة الجزء الاول ، ص ١٩ وما بعدها ، الطبعة الثالثة ، بغداد ، دار الجمهورية ١٩٦٧ .

(٣٩) - ونحن نؤيد فى ذلك رأى الزميل الدكتور محمد دويدار لاعتقادنا فى سلامة مبرراته من الناحيتين المنطقية والعملية . المرجع السابق ، هامش رقم (١) الوارد بصفحتى (١٨٦ - ١٨٧) والمراجع المشار اليها فى هذا الصدد .

(٤٠) - أنظر فى الدور الذى تلعبه الضرائب غير المباشرة فى الدول المتخلفة لما لذلك من أهمية خاصة لتفهم الاوضاع الضريبية قيها :

Hubert Brochier: Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de dèveloppement. (pp. 369-385).

(٤١) - ويطلق على هذه الضرائب اصطلاحى الضرائب على فروع الدخل Impôt cèdulaires sur les revenus Impôt gènèral sur le revenu

(٤٢) - وهذه الرسوم فى حقيقتها (وغيرها مما تقدم ذكره بالمتن) تمثل ضرائب بالمعنى الفنى للكلمة ولهذا فان تعبير الرسوم ان هو الا على سبيل التجوز .

(٤٣) واستخدام اصطلاح المكلف هنا وليس الممول هو من الامور الموفقة التى نتفق فيها ايضا والزميل الدكتور دويدار (هامش ١ ، ص ١٨٧) وذلك لان البعض يستخدم اصطلاحى المكلف والممول دون تفرقة وهو ما قد يحمل على الخلط بينهما . ولذلك فانه من الافضل استخدام اصطلاح المكلف طالما ان الشخص لم يرتبط عليه الضريبة نهائيا ، واستخدام اصطلاح الممول من الوقت الذى يتحدد بالنسبة له دين الضريبة ، إذ قد يكون الشخص مكلفا [illegible] الضريبة ، بعلها فى عدم دفعه لاية ضريبة لدخول ايراده مثلا فى حدود الاعفاء

(٤٤) ويطلق عليها باللغة الفرنسية :

Méthode Indiciaire ou méthode des signes extérieurs.

(٤٥) من ذلك وعلى سبيل المثال ما يسمح به التشريع الضريبى الانجليزى للمزارعين من اثبات حقيقة دخلهم وعدم الاخذ بالتقدير الجزافى عن طريق تقديم دفاتر منتظمة الى الادارة المالية .

(٤٦) وذلك نحو مختلف الصور والاشكال التى تدخل فى عداد التهرب الضريبى والذى ينبغى الا يختلط بظاهرة التجنب الضريبى لما بينها من فوارق على ما هو معلوم فى الدراسات المالية .

(٤٧) – هذا الطابع الطابع لطريقة التقدير الادارى يجعلها غير مبررة الا فى حالة ارتكاب المكلف لخطأ يبرر اتباع هذه الطريقة على سبيل الجزاء .

(٤٨) – أنظر فى هذا المعنى :

P.L. Raynaut: « La physcologie du contribuable devant l'impôt » (pp. 276-et suiv.) & L. Mehl: op. cit., (pp. 333-341 ch. unique _ Les données psychologiques des relations entre le contribuale et le fisc) .

(٤٩) – راجع فى هذا الموضوع :

A. Barrere: « Economie et Institutions Financières », Tome I (pp. 174 et suiv.), et Louis Trotabas: Science et Techniques Fiscales (pp. 38 et suiv.)

(٥٠) من أمثلة ذلك ايضا اذا فرض مبلغ ١٠٠ جنيه على دخل قدره ١٠٠٠ جنيه ، وفرض مبلغ ٢٠٠ جنيه على الدخل الذى يبلغ ٢٠٠٠ جنيه ، كان سعر الضريبة الحقيقى واحدا فى الحالتين ($\frac{١٠٠}{١٠٠٠} = \frac{٢٠٠}{٢٠٠٠} = ١٠\%$) وعلى ذلك تسمى مثل هذه الضريبة نسبية لانها تؤخذ بنسبة معينة من قيمة ما تفرض عليه .

(٥١) – وذلك بالنظر لما هو معلوم من ان التضحية التى يقوم بها شخص ما بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد مقدار هذا الدخل .

(٥٢) – لمزيد من التفصيلات عن الضريبة التصاعدية راجع :

I. Parent: Impôt progressif. Matière Fiscal et Ressources économiques, in : R.S.L.F., Paris 1956, A.J.C. Stuart: On progressive Taxation (pp. 48-81), in: Classics in the Theory of public Finance. (Edited by R. Musgrave and A. Peacock), New York, 1967.

(٥٣) وهو ما يمثل مجافاة صارخة لفكرة العدالة الضريبية فى كثير من الاحيان .

(٥٤) ويعنى هذا فى الواقع انه ليس هناك فارق بين الضريبتين التصاعدية والتنازلية من الناحية النظرية الا من وجهة النظر اليهما ، ولهذا فان التصاعد يمكن تسميته بأى من الاسمين ، وان كان اطلاق وصف التنازلية ، بمناسبة الاسلوب الراهن من الاساليب الفنية للتصاعد ، يجعل الضريبة أيسر قبولا عند المكلفين الذين يرعجهم عادة هذا الوصف .

(٥٥) - حيث يتم ذلك لاغراض متعددة يأتى فى مقدمتها الخصم لمواجهة الاعباء العائلية للمكلف :
« Réduction pour charge de familles (ou charges familials) »..

(٥٦) - ومما تجدر الاشارة اليه فى هذا الشأن انه لا يكفى التحقق من الواقعة المنشئة للضريبة « Le fait générateur de l'Impôt » لجعل المدين بها ملتزما بقيمتها ، وانما من الواجب على الادارة المالية المختصة ان تتدخل فتحدد المبلغ الذى يلتزم الممول بدفعه كضريبة وهو ما يعرف بقرار ربط الضريبة L'acte créateur de la dette de l'Impôt ومثل هذا الاجراء وان كان لا ينشىء الالتزام بالضريبة ، الا ان له أهمية كبرى من حيث تأكيد وجود الالتزام أو تحدد قيمته بعد اتخاذ اجراءات الحصر والتقدير بالنسبة لوعاء الضريبة . للمزيد من التفاصيل فى موضوع تحصيل الضريبة راجع P. M. Gaudemet: Précis de Finance publiques (Tome 2. op. cit. pp. 279-301).

(٥٧) - نفترض فى كل ما تقدم عدم امكان المكلف بدفع دين الضريبة التهرب منها (او تجنبها) ، وهو افتراض قد لا يتطابق مع الواقع فى بعض الحالات عند حدوث التهرب الضريبى (او التجنب) بالفعل .

(٥٨) - وان كنا نسلم من الآن ومقدما ان توزيع المشكلات المشار اليها فى المتن على هذا النحو لا يعنى ان هناك انفصالا تاما بين النطاقين الكيفى والكمى فى مجال التنظيم الفنى للضرائب ، بل ان مرادنا من ذلك هو احداث فصل منهجى (لا موضوعى) لاغراض الزيادة فى ايضاح المشكلات محل الدراسة بتقريب كل منها الى التقسيم الذى يكون انتسابها اليه اقرب الى طبيعته من الآخر .

(٥٩) - وتقع هذه المناطق فى المعتاد فى دائرة الموانىء البحرية والجوية فى الدولة او فى بعض مناطق الحدود المشتركة بينها وبين غيرها من الدول ، حيث تعرف عمليات التداول التى تتم بداخلها « بتجارة الترانزيت »

(٦٠) - ومثال ذلك الضريبة على الدخل فى انجلترا بعد تطورها ابتداء من نهاية القرن الحالى . للمزيد التفصيلات عن هذه الضريبة راجع بحثنا : « نظرات فى النظام الضريبى للملكة المتحدة (ص ١٤ - ٧٦) .

(٦١) - وهو الوضع المأخوذ به فى النظام الضريبى المصرى المطبق حاليا .

(٦٢) أنظر فى ذلك الزميل الدكتور زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٢٩٤ وما بعدها . راجع فى تفاصيل ذلك نفس المرجع وكذلك أنواع الازدواج وصوره المختلفة وأسبابه ووسائل تلافيه على المستويين الدولى والمحلى ، (ص ٢٩٨ ٣١٩) ، وأستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : مالية الدولة ، (ص ٢١٠ ٢١٤) ، الدكتور محمد فؤاد ابراهيم : مبادىء علم المالية العامة ، (ص ٤٥٦ ٤٨٥) .

(٦٣) لدراسة الازدواج الضريبى الدولى دراسة علمية مفصلة أنظر فى ذلك رسالة الزميل الدكتور زين العابدين ناصر :

Zein El-Abedin Nasser : La double imposition internationale et l'intervention des organisations internatioales pour y remèdier Thèse, Paris, 1965.

(٦٤) - أنظر فى ذلك بصفة خاصة الاستاذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات فى التخطيط المالى ، ص ٢٣١ ٢٤٠ ، والدكتور كمال غالى : مبادىء الاقتصاد المالى ، ص ١٠٦ - ١١٤ ، وباللغة الفرنسية :

H. Brochier et P. Tabaton: « Economie Financière » op. cit., (pp. 392-403); M. Masoin; « Thèorie économique des Finances publiques » op. cit. (pp. 255-290) .

(٦٥) - مع ملاحظة ان هذا الدور المنبثق عن طبيعة الوعاء الضريبى يزيد أو يقل بفضل عامل آخر هو الفن الضريبى والذى سنشير اليه باعتباره العامل الثانى المشارك فى تحديد الحساسية بعد الفراغ من بيان العامل بين أيدينا .

(٦٦) - نقصد هنا بالفن الضريبى عموما كل ما يتعلق بتطبيق القوانين الضريبية من قواعد يمكننا من خلالها زيادة هذه الحساسية أو الحد منها .

(٦٧) هذا ويلاحظ ان هذه المرونة على أنواع متعددة فقد تكون « ايجابية » اذا ما سار تغير الحصيلة الضريبية فى نفس اتجاه تغير السعر الضريبى ، وبالعكس تكون « سالبة » اذا ما نتج عن تغير السعر تغيرا مضادا فى الحصيلة الضريبية . ومن ناحية أخرى تكون المرونة قوية اذا ما أنتج التغير البسيط فى السعر الضريبى تغيرا كبيرا فى الحصيلة الضريبية قد يكون بنفس النسبة او بنسبة أكبر ، وتكون المرونة ضعيفة فى الحالة العكسية أى اذا ما تغيرت الحصيلة تغيرا طفيفا نتيجة حدوث تغير أكبر فى النسبة فى السعر الضريبى

(٦٨) وهذا العامل كما هو واضح يخرج عن النطاق الاقتصادى ، وان خضع الى حد كبير للحالة الاقتصادية .

(٦٩) راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٠٩ - ٢٥٤ ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص ١٧٥ - ٢٣٦ ، الدكتور كمال غالى : مبادىء الاقتصاد المالى ، ص ٧١ ١٠٥ ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ وما بعدها ، الدكتور =

* الجعوينى : المرجع السابق ، ص ٢٢٢ – ٢٥٢ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٥٧ – ١٧١ ، الدكتور محمد حلمى مراد : المرجع السابق ، ص ٢٢٥ – ٢٣٨ ، والدكتور محمد وديع بدوى : دراسات فى المالية العامة ، ص ٢٤٠ – ٢٥٥ ، الدكتور محمد فؤاد ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٤٩٤ – ٥٥٧ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

A. Barrère : « Economie et Institutions Financière » Tome II (pp. 72-99), H. Laufenberger; Thèorie économique. op. cit. Tome I (pp. 150-163) ; M. Masoin: op. cit., (pp. 290-334), N. Brochier et P. Tabatoni: op. cit., (pp. 259-288) ; P. Tabatoni: Etude Thèorique de la translation et de l'incidence des Impôts (pp. 69-193), Thèse, Aix, 1950; H. Krier: La Charge de l'Impôt sur l'èconomie. Thèorie de la pression fiscale, Paris, L.G.D.J., 1944; L. Mehl : op. cit. (pp. 235-302); G. Ardant: op. cit. (pp. 61-116 et pp. 177 et suiv.); A. V. De Marco: First principles op. cit. (pp. 141-170), B. Heber: « Modern public finance » (pp. 73-91 and pp. 183-200), L. Johanson: Publics Economics (pp. 274-342), Edwin R. Seligman: The Shifting and incidence of Taxation. Ch. I, New York 1921 (Reprinted in « Reading in the Economics of Taxation », A. E. A. 1958 (R. A. Musgrave and Carl Shoup eds.) Philip E. Taylor: Economis of Public Finance » (pp. 305-330) ; and Charles M. Allan: « The Theory of Taxation » (pp. 45-60), Earl R. Rolph: The Theory of Fiscal Economics (pp. 259-285), N. Kaldor: op. cit. (pp. 170-188).

(٧٠) – أنظر فى هذا على سبيل المثال :

Brochier et Thabatoni: op. cit., (pp. 240-241) .

(٧١) – وهو المنهج الذى ينتمى اليه معظم مؤلفى المالية العامة ، ومن بينهم « ماسجريف R. A. Musgrave » فى مؤلفه « The Theory of Public Finance » سابق الاشارة اليه ، « وبيجو A. C. Pigou » فى كتابه آنف الذكر : « A Study in public Finance », p. 72.

(٧٢) – فى هذه الحالة يعتبر المكلف بالضريبة هو ممولها فى نفس الوقت ، ولعل فى هذا ما يزيد فى ايضاح مبررات التفرقة بين اصطلاحى « المكلف » و « الممول » ، حيث أن المكلف لا يصير ممولا الا اذا تحمل العبء الفعلى أو الحقيقى للضريبة .

(٧٣) – هذا ويلاحظ أنه يطلق أيضا على عملية نقل عبء الضريبة واستقرارها « راجعية الضريبة » « Répercussion de l'impôt » .

(٧٤) – وبمراعاة ما تقدم ، فانه ينبغى عدم الخلط هنا بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر (أو المنبع) . فالشركة التى تحجز الضريبة المستحقة على ارباح أسهمها لا تعتبر أنها نقلتها الى المساهم ، لان المكلف قانونا بالضريبة ليس هو الشركة ، وانما المساهم ، وما تفعله الشركة هو انها تقوم بدور المحصل .

(٧٥) ويلاحظ فى هذا الشأن ، انه قد ينتقل عبء الضريبة فى بعض الاحيان الى الامام ، وينتقل البعض الى الخلف .

(٧٦) أنظر فى ذلك على سبيل المثال :

Philip E. Taylor: op. cit. (pp. 309-312) .

(٧٧) كذلك فانه يلاحظ فى هذه الحالة ، أن تخفيض سعر الضريبة المفروضة أو الغاءها يؤدى أيضا الى ارتفاع القيمة الرأسمالية للعقار بما يعادل قيمة التخفيض الذى طرأ على الضريبة .

(٧٨) - أنظر فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٧٩) - أنظر فى ذلك مؤلف الاستاذ الدكتور بركات والاستاذ الدكتور دراز ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

(٨٠) - راجع بصفة أساسية فى بيان نقل عبء الضريبة فى حالة المنافسة الكاملة ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٢٢٧ - ٢٣٤) ، وفى حالة الاحتكار الدكتور دويدار ، المرجع السابق (ص ٢٤٢ - ٢٤٤) ، وحالة المنافسة الاحتكارية الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق (ص ١٦٥ - ١٦٧) .

(٨١) - ننوه هنا أن المنحنى ، كما يعبر عنه رياضيا ، هو المركز الجامع لمجموع النقط المعبرة عن علاقة دالية معينة . وهذا التعريف ينطبق على حالة الخطوط المستقيمة (الدالة الخطية وحالة الخطوط غير المستقيمة (الدالة غير الخطية) بغض النظر عما يوحى به المعنى اللغوى لعبارة « منحنى » .

(٨٢) - ذلك ان زيادة الثمن التى يترتب عليها نقل الضريبة تؤدى الى انكماش الطلب ، وفى الزمن الطويل الى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه الى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن الى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية الجديدة .

(٨٣) - ومعنى الانتاج بنفقة ثابتة انه مهما كانت الكمية المنتجة فان نفقة انتاج الوحدة من السلعة لا تتغير .

(٨٤) - ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة ان نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند انقاصها .

(٨٥) وهكذا فان حالة الانتاج فى ظل النفقة المتزايدة لا تختلف كثيرا من حيث طبيعة نقل العبء الضريبى وتوزيعه عن حالة الانتاج فى ظل النفقة الثابتة ، وبالتالى فانه يمكن القول - بصفة عامة - ان الخلاف بينهما ليس خلاف طبيعة ، بقدر ما هو اختلاف فى درجة العبء الذى يتحمله كل من المنتج والمستهلك فى النهاية .

(٨٦) نقصد بالضريبة النوعية هنا اى ضريبة تتمثل فى مبلغ معين يدفع عن كل وحدة مباعة بصرف النظر عن الثمن الذى تباع به .

(٨٧) او منافسة القلة كما يطلق عليها فى تعبير حر . والتى تتميز عادة بقلة المنتجين وعدم تماثل منتجات

(٨٨) الزميل الاستاذ الدكتور محمد دويدار مبادىء المالية العامة ، ص ٢٢٨ ٢٢٩

(٨٩) راجع فى تفصيلات التفرقة بين ظاهرتى التهرب والتجنب الضريبيين

H. Laufenberger: Théorie économique, op. cit. (pp. 269-282); B. Heber: op. cit. (pp. 88et seqq.)

(٩١) - أنظر فى تفاصيل ذلك بالنسبة للمقدرة على العمل والرغبة فيه وعلى الحوافز بصفة عامة :

G. F. Break: « Income Taxes and Incentives to work » : An Impirical Study » (pp. 529-549), E. Rolph: op. cit. (pp. 227-258); N. Kaldor: op. cit. (pp. 130-140) .

(٩٢) - للمزيد من التفاصيل عن أثر الضرائب على الاستهلاك ، أنظر بصفة خاصة :

Ricard Goode: Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries » (pp. 231-252),

(٩٣) راجع فى تفاصيل ذلك الدكتور سلام . السياسة الضريبية فى الدول المتخلفة (ص ٩٥ - ١٢٥) والمراجع المشار اليها فيه وأنظر أيضا :

N. Kaldor: op. cit. (part one, No. II, Taxation and Savings » (pp. 79-101) .

(٩٤) - راجع ما تقدم ذكره فى هذا الشأن عن تقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية ، (الفصل الاول - الباب الثانى من هذه الدراسة) . ولعل فى ذلك ما يزكى الاخذ بمنهج الباحثين الذين يوسعون من الآثار الاقتصادية للضرائب (بحيث تشمل آثار الضريبة وآثار الانفاق العام) لدراسة آثار فرض الضرائب فى هذا المجال (توزيع الدخل واعادة توزيعه) .

(٩٥) راجع ما سلف بيانه عن هذه الموضوعات بمناسبة الحديث عن نقل عبء الضريبة و فى حالات المنافسة الكاملة والاحتكار والمنافسة الاحتكارية . هذا ونذكر هنا على وجه الخصوص الشروط التى يتطلبها ارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل او عدم ارتفاعه على الاطلاق : (أ) يشترط لارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل ، أن يكون العرض كامل المرونة بصرف النظر عن درجة مرونة الطلب . (ب) يشترط لعدم ارتفاع السعر على الاطلاق أن يكون الطلب تام المرونة ، أيا كانت درجة مرونة العرض . وبين هاتين الحالتين المتطرفتين ، يمكن القول بصفة عامة ان ارتفاع الاثمان أمر أكثر احتمالا عندما يكون العرض أكثر مرونة من الطلب .

(٩٦) راجع فى ذلك بصفة خاصة الاستاذ الدكتور عاطف السيد : « محاضرات فى التخطيط المالى » سابق الاشارة اليها ، ص ٢١٩ - ٢٢٩ و ٢٤٠ - ٢٤٤ ، والاستاذ رشيد الدقر : المالية العامة - الجزء الثانى (الفصل السادس التوجيه الضريبى ، ص ١٥٧ - ١٧٠) ، وأنظر أيضا مقال :

Alan. T. Peacock: La politique Fiscale au Service du développement économique » (pp. 7-19 »

(٩٧) فلا عبرة بضريبة عالية مهما كان سعرها اذا لم يحس بها الممول وقام بأدائها عن طيب خاطر ، إما عن اقتناع بالتضحية التي يقوم بها ، أو خوف من السلطات العامة ، أو تعود على أدائها .

(٩٨) وبالتالي فعبء ضريبي (حسابي ونفساني) مبالغ فيه قد يدفع الممول الى تتبع أى فراغ ضريبي وتحويل رأسماله المستغل وغير المستغل داخله ، وبغض النظر عن مدى استعداده الشخصي لنوع النشاط الواقع في نطاقه هذا الفراغ ، الامر الذى ينتج عنه الفوضى وفشل السياسة الاقتصادية في مجموعها .

(٩٩) - وبمعنى آخر فان أوجه النشاط الاقتصادى تقسم في هذه الحالة الى ثلاثة أقسام : قسم يضم أوجه النشاط المرغوب فيه يقام حوله فراغ ضريبي ، وقسم ثان يضم أوجه النشاط المرغوب عنها حيث يرفع السعر الضريبي المطبق عليها ، وقسم ثالث تظل الاسعار الضريبية الخاضع لها على ما هي عليه .

(١٠٠) - اذ من العسير تصور أن يغير الممول نشاطه مدفوعا باعفاء مؤقت للضريبة ، الا اذا كان هناك من الحوافز الاخرى التي تدفعه لذلك . (كحافز الربح أو الاستعداد الشخصي) .

(١٠١) - أى ما اذا كان هذا الاعفاء كليا أو جزئيا حيث يتوقف ذلك بدوره على سعر الضريبة المطبق أصلا .

(١٠٢) - وتحفل الاقتصاديات المختلفة بأمثلة كثيرة لذلك في واقعها التطبيقي ، وعلى الأخص في تلك التي لا تزال في بداية عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث يحجم النشاط الخاص عادة عن ارتياد آفاق هذه الأوجه من النشاط ما لم يعضد الباعث الفردى ببواعث أخرى تحفزه على توظيف رؤوس امواله فيها .

الفصـــل الثـــالث

« ايرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القـــروض العــــامة

تمهيـــد : يحدث فى كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة الى انفاق مبالغ كبيرة فى وجه (أو أوجه مختلفة) من وجوه الانفاق العام لا تسمح الايرادات الدورية المنتظمة السابق بيانها (وعلى الاخص الضرائب) بتغطيتها . وتلجأ الدولة فى مثل هذه الاحوال الى إقتراض المبالغ التى تحتاجها ، وبهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة ، وفى نفس الوقت لا يستقطع شيء من ايرادات العام الذى تقوم فيه بهذه النفقات . وتعرف هذه العملية بالقرض العام الذى يعد موردا من موارد الدولة الائتمانية ، وان كان لا يتصف بالدورية والانتظام .

وتسلك الدولة فى هذا السبيل عادة فى حالتين أساسيتين :

الاولى ، حينما تصل الضرائب الى حدها الاقصى ، وذلك ببلوغ « المعدل الضريبى » حجمه الأمثل ، الأمر الذى يعنى أن « المقدرة التكليفية القومية[1] » تكون قد استنفدت ، بحيث لا يصح للدولة أن تلجأ الى مزيد من الضرائب والآ أدت الى تدهور النشاط الاقتصادى ومستوى المعيشة .

والالتجاء الى القروض فى هذه الحالة لا يعطله استنفاذ المعدل الضريبى للمقدرة التكليفية القومية ، اذ استنفاذ هذه الاخيرة لا يعنى استنفاذ المقدرة المالية للاقتصاد القومى ككل بجميع مصادره ، (أى مقدرة الدخل القومى على تحمل الاعباء العامة بمختلف صورها) ، إذ يظل من الممكن ان تلجأ الدولة فى سبيل تغطية نفقاتها العامة ، الى القروض العامة ، أو الى الوسائل النقدية ، وهى ما تعرف بالاصدار النقدى الجديد .

والثانية ، فى الحالات التى يكون فيها للضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين ، حتى وقبل تحقق الحالة السابقة ، وهو ما يعنى ان للضرائب بالاضافة الى حدودها الاقتصادية ، حدودا أخرى من طبيعة نفسية تضع قيدا على قدرة الدولة فى الاستعانة بها . فى مثل هذه الاحوال يشكل القرض وسيلة فعالة فى يد الدولة لتجميع المدخرات التى لا تستطيع الضرائب الحصول عليها ، وبالتالى فان عبء تمويل النشاط العام فى أبعاده المتعددة ، يصبح موزعا بين جانبين من الافراد ، المقرضين والممولين بدلا من كونه قاصرا على فئة ممولى الضرائب وحدهم . وفى الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على كونها موردا غير منتظم يستخدم فى تمويل النفقات العامة[2] ، بل انها تمثل من الناحيتين النظرية

والتطبيقية أداة من ادوات السياسة المالية (بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع) ، أى وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادى ، ينبغى استخدامها بعناية فائقة لخدمة الاعراض الاقتصادية للدولة ، فى ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومى ومدى التأثير الذى تمارسه بالنسبة له .

وحتى يتسنى لنا الالمام « بالقروض العامة » كمصدر من مصادر ايرادات الدولة التى تتسم بطابع الائتمان ، فاننا نعنى بهذه المهمة فى ثلاثة مباحث متتالية نتناول فيها تعريف القرض العام وتقسيماته المختلفة مع بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية ، والجوانب الاساسية فى التنظيم الفنى للقروض العامة ، واخيرا ، آثارها الاقتصادية .

المبحث الاول

ماهية القرض العام وانواعه المختلفة وأهمية الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية[٣]

يتألف المبحث الحالى من ثلاث نقاط رئيسية نوضح فيها على التوالى المقصود بالقرض العام ومدى تميزه عن الديون الاخرى التى تلتزم الدولة بالوفاء بها وعلى الاخص الاصدار النقدى ، (باعتبار ان عملية اصدار نقود جديدة تتضمن دينا عاما على الاقتصاد القومى) ، والتقسيمات المختلفة للقروض العامة (أنواعها) ثم نعقب على أثر الفراغ من ايضاح هاتين النقطتين ببيان الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام لما لذلك من أهمية خاصة فى هذا المجال ، تتمثل أساسا فى تفهم نطاق الدور الذى يمكن ان تلعبه القروض العامة فى الاقتصاد القومى ، هذا فضلا عن تحديد الاساس الذى يستند اليه اطراف الالتزام الائتمانى ، وهما الدائن (المقرض) والمدين (المقترض) وهو الدولة فى دراستنا الحالية .

(أ) – ماهية القرض العام (تعريفه ، ومدى تميزه عن صور الدين العام الاخرى ، وبصفة خاصة الاصدار النقدى الجديد) :

(١) – التعريف بالقرض العام (ماهيته بالمقارنة مع الضريبة) :

يمكن تعريف القرض العام « Emprunt (au Dette) publique; public Loan » بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الغير (الافراد ، او المصارف ، او غيرها من المؤسسات المالية) مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقا لشروطه .

يتضح من هذا التعريف ، ان القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة باعتبارها أهم الموارد العامة على الاطلاق وان كان يجمع بينهما بعض أوجه الشبه المشتركة فى كل منهما . ومن أبرز هذه الاوجه التى تمثل قاسما مشتركا بين كل من الضريبة والقرض العام ، ان الافراد هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل منهما فى التحليل الاخير ، وهذا واضح من تعريفنا السابق للضريبة ، أما بالنسبة للقرض ، فمن المعلوم ان الدولة عندما تقوم بسداده ، يعتبر ذلك وجها من أوجه الانفاق العام يستلزم تدبير الموارد الكافية لمواجهته ، ومعروف ان الضرائب هى أهم موارد الدولة . وهكذا نرى ان دافعى الضرائب هم الذين يتحملون فى النهاية عبء القروض العامة فى معظم الاحوال ، عن طريق تحمل العبء الضريبى . ويتشابه القرض العام مع الضريبة ايضا فى وجوب صدور قانون بكل منهما ، وقد سبق ان رأينا هذا بالنسبة للضريبة ، وسنراه الآن فيما يتعلق بالقرض بمناسبة دراستنا لكيفية اصداره فى المبحث المقبل . غير أن القرض العام يختلف عن الضريبة من عدة وجوه . فبينما تعتبر الضريبة مساهمة اجبارية فى تغطية نفقات الدولة التى تحصل عليها من المكلفين بصفة نهائية دون ان تدفع عنها أية فوائد ، يقوم القرض (كقاعدة عامة) على أساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتتب فى القرض (المقرض) ، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم الرد . كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين دون أوجه الانفاق بل تمتزج الايرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكوّن مبلغا واحدا يخصص للانفاق العام . أما القرض فالاصل فيه أن تخصص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذى يجيزه .

ولقد أدى التطور الذى طرأ على المالية العامة الى التخفيف من حدة أوجه الاختلاف المشار اليها . فمن جهة قد تلجأ الدولة فى بعض الاحيان الى اصدار قروض اجبارية يلتزم المواطنون بالاكتتاب فيها ، وقد تكون القروض فى هذه الحالة بفائدة او بدون فائدة ، او بفائدة رمزية ومن ثم يقترب القرض العام من الضريبة من هذه الناحية ، ومن جهة أخرى قد تعقد الدولة قرضا مؤبدا لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة ، وهنا أيضا يقترب القرض العام من الضريبة . كذلك فان القروض العامة لا تخضع لاى تخصيص فى أوقات الحروب ، وفى هذا كله يقترب القرض العام من الضريبة . وفى الوقت الذى يتطور فيه القرض العام فى الاتجاه السابق مقتربا من الضريبة ، فان الضريبة تتطور فى اتجاه معاكس مقتربة من القرض العام ، اذ يحدث أن تخصص حصيلة بعض أنواع من الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات العامة[٤] .

(٢) مدى تميز القرض العام عن صور الدين العام الاخرى وعلى الأخص الاصدار النقدى :

أما عن **مدى تميز القرض عن صور الدين العام الاخرى** ، فانه يلاحظ أن القروض العامة بالمفهوم المتقدم للقرض العام ، ليست الصورة الوحيدة للديون التى تلتزم الدولة بالوفاء بها ، اذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة ، والتعويضات التى يحكم بها عليها ، او التى تقدرها لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة ، وغير هذا من صور الالتزامات . والقروض وإن إتفقت مع هذه الالتزامات فى انها دين يقع عبؤه على الدولة مكوّنة فى مجموعها ما يعرف بالدين العام **Dette publique,** » **Public debt** « . الا أنها تختلف عنها اختلافا كبيرا من الناحية المحاسبية . فبينما تظهر الالتزامات الاخرى فى الميزانية العامة للدولة فى باب النفقات ، نجد أن القروض العامة تسجل فى جانبى الايرادات والنفقات معا ، وان لم يكن ذلك فى نفس الوقت . فهى تظهر فى جانب الايرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب بها . وفى جانب النفقات عند دفع فوائد وسداد أقساطها . وهكذا فانه يتضح مما سلف ذكره ، أن القروض العامة هى مجرد جزء من الدين العام وبالتالى فانها ليست الصورة الوحيدة له ، كما انها لا تتطابق فى كل خصائصها مع صوره الأخرى ، وان جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام وبالنظر الى أن هذه القروض تعتبر فى وقتنا الحاضر أهم الموارد الائتمانية فى مالية الدولة الحديثة .

وقبل أن نتعرض الى دراسة مختلف ما تثيره القروض العامة من نقاط أساسية يلزم التعرف عليها للتعريف بها كمورد ائتمانى من الموارد الائتمانية فى الدولة ، فان هذا المورد لا يستنفذ كافة مصادر الائتمان فيها ، اذ لا يزال بمقدورها – ولو على الاقل من الناحية النظرية – الالتجاء الى الوسائل المتعارف عليها فى مجالات السياسة النقدية والائتمانية وعلى الاخص **الاصدار النقدى الجديد** . واذا كانت خطة دراستنا الحالية للايرادات العامة تصدر خلوا من دراسة الاصدار النقدى[٥] ، فان أصداءه تتردد كثيرا بمناسبة الحديث عن الدين العام ، ومن بينه القروض العامة ، وهو الامر الذى يدعونا لبيان أسبابه ، رسما للمعالم والحدود بين هذا الاصدار وبين هذه القروض .

وأول هذه الاسباب ان الدين العام يرتبط لدى العوام بفكرة طبع نقود جديدة وفرض قبولها من جانب الجمهور وبصفة خاصة من دائنى الدولة كعملة قانونية . وقد يدفع الدولة فى هذا الاتجاه عدم كفاية الضرائب ، وعجزها ، أو عدم رغبتها فى الاقتراض من مصادره العادية ، أى بواسطة طرح سندات حكومية ذات فائدة . ففى هذه الظروف قد تجد الدولة فى اصدار المزيد من العملات الورقية والمعدنية طريقا سهلا للحصول على القوة

الشرائية . هذا الارتباط بالتصور العامّى المتقدم يمكن أن يكون مبررا ، بل وهو الامر الحادث بالفعل ، من وجهة نظر التحليل الاقتصادى (النقدى والمالى) ، اذ أن اصدار نقود جديده يمثل فى جوهره ديناً على الاقتصاد القومى ، على اعتبار أن وحدة النقد المستحدثه تعبّر عن قوة شرائية ، تفقد كل قيمة لها ، اذا لم تصادف ما تستحوذ عليه من الانتاج القومى فى صورة سلع أو خدمات (بغض النظر عن مصدر الانتاج ، القطاع العام او الخاص) وهى بهذه المثابة تعتبر عبئا (أو دينا) يلزم الوفاء به عن طريق دعم المقدرة الانتاجية للمجتمع قبل التفكير فى أمر تغذية الدورة النقدية فيه بأى اصدار نقدى جديد ، والا كان معنى الاندفاع فى الاتجاه العكسى هو تعريض هذا المجتمع ليس فقط لاخطار التضخم ، بل ولانهيار نظامه النقدى . (وتتجلى هذه المخاطر لدى الالتجاء لهذا الاصدار فى تمويل عملية التنمية لاقتصاد متخلف لم يبدأ بعد مراحل تنميته ، أو لا يزال فى أول الطريق اليها) .

وبصفة عامة فان عملية الاصدار النقدى تعتبر سلاحا ذا حدين . وللاستفادة من الحد المفيد فانه يجب ملامسته (على نحو ما توصى به الدراسات المتخصصة فى التنمية الاقتصادية والدراسات النقدية المتخصصة) بكل حذر بحيث يكون : أولا ، الجهاز الانتاجى فى الاقتصاد على درجة كبيرة من المرونة . ثانيا ، أن يوجد فائض فى عناصر الانتاج . وفى نفس الوقت ، فانه يجب على المسئولين عن السياسة المالية والنقدية فى الدولة اذا ما اضطروا لعملية الاصدار النقدى ، ان يقوموا بها على دفعات بسيطة ليتمكن الاقتصاد الذى يكون مجالا لهذا الاصدار من امتصاصها ومقاومة ما تحدثه من اضطرابات وأن يوقفوا هذه العملية فور اتجاه الاسعار الى الارتفاع اتجاها ملحوظا درءاً لاخطار التضخم .

ومن ناحية أخرى ، فان الاصدار النقدى باعتباره دينا عاما على المعنيين المتقدمين ، يعد من قبيل الوسائل المباشرة التى تلجأ اليها الدولة فى بعض الاحوال وتخلق بها قوة شرائية جديدة (بمراعاة شروط معينة) تعد من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التى تُكوِّن مجالا للدراسات متميزة ، ليس هنا مجال الخوض فيها او فيما ترتبه من نتائج فى هذا الشأن . غير أن الاصدار النقدى وان كنا لا نعرض له بهذا الوصف فانه قد يثور الحديث عنه تحت وصف آخر ، (لا تفتقد معه طبيعته او نتائجه الاساسية) ، وان كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر ، بتحوّل الدين العام الناشىء عن القروض العامة الى نقود ، عندما يجرى التعامل فى سندات هذه القروض بطريقة تؤدى الى زيادة عرض النقود ، من خلال التوسع فى خلق الائتمان . فعندما يقوم البنك المركزى بشراء سندات القرض الحكومى من الدولة مباشرة أو من سوق الاوراق المالية (فى حالة وجودها) فانه يقوم بتسديد ثمن هذه

السندات باضافة قيمتها الى رصيد الحساب الجارى فى الدولة ، أو بشيك مسحوب على نفس البنك المركزى لحساب البائع . وفى كلا الحالتين يكون البنك المركزى قد تسبب فى زيادة أولية لكمية النقود عن طريق اصدار نقدى جديد بقيمة القرض . ولا يقتصر الامر على ذلك فان هذه الزيادة الاولية فى كمية النقود ستؤدى الى زيادة احتياطيات البنوك التجارية ، وبالتالى يبدأ النظام المصرفى فى مجموعه فى مضاعفة هذه الزيادة الاولية عدة أضعاف (مضاعف الائتمان) ، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفى (مثل نسبة الاحتياطى القانونى) وعاداته ، والحالة الاقتصادية السائدة (مثل مستوى النشاط الاقتصادى ، ومدى توافر أوجه الاستغلال المناسبة) . وهكذا فانه بهذه الطريقة غير المباشرة ، يجد الاصدار النقدى سبيله الى الوجود فيما يعرف فى مجال القروض العامة الداخلية « بالقروض الزائفة » ، والتى لا تخرج فى جوهرها عن أن تكون وسيلة مقنعة الى زيادة الاصدار النقدى ، ولهذا فان مناقشة الآثار الاقتصادية للقرض العام الزائف بالمعنى المتقدم ، تعتبر عرضا للآثار الاقتصادية لزيادة كمية النقود ، وهو الامر الذى سوف نشير اليه فى موضعه المناسب من هذه الدراسة .

على هذا النحو من الايضاح ، يخلص لنا المقصود بالقرض العام ، فى نطاق الديون العامة ، وتكون الخطوة التالية لنا بعد ذلك ، هى أن نتعرف على تقسيماته (أو أنواعه) المختلفة .

(ب) – التقسيمات المختلفة للقرض العام (أنواع القروض العامة من حيث مصدرها المكانى ، ومدى حرية الاكتتاب فيها ، ومن ناحية توقيتها أو تأبيدها) :

يمكن أن تقسم القروض العامة من حيث صورها وأنواعها الى تقسيمات متعددة تختلف باختلاف المعيار الذى يستند اليه كل تقسيم . فمن ناحية مصدر القرض المكانى ، يمكن تقسيم القروض الى داخلية وخارجية ، ومن ناحية حرية الاكتتاب فيها ، يمكن تقسيمها الى قروض اختيارية وقروض اجبارية ، ومن ناحية توقيت القروض (أو مداها الزمنى) ، يمكن التمييز بشأنها بين القروض المؤبدة ، والقروض المؤقتة (بآجالها المتعددة) .

(١) – من ناحية مصدر القرض المكانى (القروض الداخلية والخارجية) :

يكون **القرض داخليا** « Emprunt intèrieur, Internal debt » اذا قام بالاكتتاب فى سنداته أشخاص طبيعيون او اعتباريون داخل الدولة المقترضة ، أى عندما يكون السوق المالى الذى يعقد فيه القرض داخل الدولة . ويستلزم عقد القرض الداخلى توافر

المدخرات الوطنية التي تزيد عن حاجة السوق المحلى للاستثمارات الخاصة بالقدر الذى يكفى لتحويلها بعضية مبلغ القرض . ويطلق على القرض الداخلي بهذا المفهوم أحيانا اسم « القرض الوطنى Emprunt patriotique; patriotic loan, » وذلك اشارة الى الغرض الوطني الذى يستخدم القرض في تحقيقه ، كأن يكون ضروريا لمواجهة نفقات حرب تخوض الدولة غمارها أو تمويل مشروعات التعمير واعادة البناء عقب الكوارث الطبيعية والحربية ، أو يكون الهدف منه تخليص الدولة من عبء دين عام خارجي يثقل كاهلها .

وفى مثل هذه الحالات ، لا يتضمن القرض أية مزايا للمكتتبين أو فوائد ذات بال ، كما يحدث عادة فى القروض العادية الاخرى .

« اما القرض الخارجى » « Emprunt Expèrieur, External Loan » فان المكتتبين فى سنداته هم الاشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذين يقيمون خارج الدولة ، ومن ثم فان الاكتتاب فيه يطرح فى السوق المالى الخارجى . فالدولة تتوجه فى هذه الحالة الى المدخرات الاجنبية فى دولة أخرى ، أو تلجأ الى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولى لاقراضها . وغالبا ما يتطلب عقد القرض الخارجى أن تخلع الدولة على سندات القرض من الضمانات والمزايا فضلا عن الفوائد المنصوص عليها ، لتشجيع الافراد (والمؤسسات الدولية) على منح الائتمان للدولة المقترضة[٦] . وتتجه الدولة الى عقد القروض الخارجية بصفة عامة ، حيث لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الانتاجية الضرورية ؛ ومن ثم ترى الدولة الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية على أن تستخدمها هى بنفسها ، لا أصحابها الاجانب ، فى عملية التنمية الاقتصادية ، وإما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الاجنبية لتغطية العجز فى ميزان مدفوعاتها .

وقد يتحول القرض الخارجى الى قرض داخلى أو العكس[٧] . ومن أمثلة ذلك ، أن تعمد الدولة ، عند تحسن ظروفها وأوضاعها الاقتصادية ، الى تحويل القرض العام الخارجى الى قرض عام داخلى أو وطنى قبل حلول أجله ، وذلك بقيام الدولة أو مواطنيها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين فى الخارج . ومن الامثلة الدالة على هذا فى تاريخ مصر المالى ، ما قامت به الحكومة المصرية فى عام ١٩٤٣ حينما حولت قروضها الاجنبية الى قروض وطنية ، حيث قامت بعملية تبديل للدين الاجنبى والوطنى بتخفيض سعره ، كما قامت بتحويل سندات الدين الموحد والدين الممتاز الى سندات القرض طويلة الاجل بسعر ١/٤ ٣٪ . ومن ناحية أخرى ، قد يتحول القرض الداخلى الى قرض خارجى اذا ما تحولت ملكية السندات الى الاشخاص المقيمين داخل الدولة ، الى ملكية اشخاص ينتمون الى دول أخرى .

(٢) – من ناحية الحرية فى الاكتتاب (القروض الاختيارية والقروض الاجبارية) :

الأصل فى القروض العامة ان تكون اختيارية . ويقصد **بالقرض الاختيارى** Emprunt Volontaire, Voluntary loan أن يكون الافراد أحرارا فى الاكتتاب فى سندات القرض او عدم الاكتتاب فيه ، مراعين فى ذلك ظروفهم الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية التى تحيط بهم ، وبالمقارنة مع فرص الاستثمار الاخرى المتاحة لهم .

ولكن قد يحدث ان تتجاوز الدولة عن هذا الاصل ، فتلجأ الى اصدار **قرض اجبارى** « Emprunt forcè, Forced loan » لا يُترك للأفراد فيه حرية الاكتتاب أو عدم الاكتتاب فى سنداته ، وانما يجبرون عليه بالاوضاع التى يقررها القانون . هذا ويلاحظ ان القرض الاجبارى غالبا ما يكون داخليا لان سلطة الدولة فى جبر الافراد على الاكتتاب فى قروضها لا تمتد الى خارج حدودها الاقليمية . أما القرض الاختيارى فانه يمكن أن يكون داخليا أو خارجيا .

وقد تعقد الدولة قرضا اختياريا ، ثم تحوله الى قرض اجبارى بعد ذلك حين ترجىء ميعاد سداده ، دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل (وغالبا ما يحدث هذا بالنسبة الى القروض قصيرة الاجل) .

ويقترب القرض الاجبارى من الضريبة بالقدر الذى يبتعد به عن القرض الاختيارى او العادى بحيث يمكن اعتباره وسيلة وسطا للحصول على ايرادات للدولة . ذلك أن صفة الاجبار فيه تجعله أقرب شبها بالضريبة ، وخاصة ان الدولة تلجأ الى نفس القواعد المقررة فيما يتعلق بالضرائب لتحديد المبلغ الذى يكتتب به الافراد جبرا عنهم . الآ أن القرض الاجبارى لا يزال بعيدا عن الضريبة لما يتضمنه من رد المبالغ المقترضة ودفع فوائد عنها الى المكتتبين فيه (وان كان هذا لا ينفى أنه كثيرا ما يتم عقد القروض الاجارية دون تقرير أية فوائد) .

وتتنوع الاسباب التى تلجأ الدولة الى عقد القروض الاجبارية . ويمكن أن نذكر من بين هذه الاسباب ، تلك الحالات التى تضعف فيها ثقة الافراد فى الدولة (لظروف وبواعث مختلفة) ، بحيث لو ترك الاكتتاب فى القروض اختياريا للافراد فانهم لا يقدمون عليه (كليا ، أو جزئيا) نظرا لضعف (أو عدم) الثقة من جانبهم ازاء الحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رد مبلغ القرض والوفاء بالتزاماتها بالنسبة له . كذلك فان الدولة قد تتبع هذا الاسلوب ، فى الحالات التى يسود فيها التضخم بما يصاحبه من آثار تؤدى الى ارتفاع مستوى الاسعار ، والى تدهور قيمة النقود[٨] ، فترى الدولة فى هذه الاحوال ، اجبار الافراد على اقراضها حتى تمتص جزءا من كمية النقود السائلة فى ايديهم للحد من

آثار التضخم السائد . هذا ، وتجدر الاشارة هنا الى أنه نظرا لخطورة الآثار المترتبة على عقد القروض الاجبارية ، فان هذه القروض تلقى انتقادات كثيرة فى الفكر المالى ، الامر الذى يجعل الدول تميل الى عدم الالتجاء اليها الا فى حالات الضرورة القصوى .

(٣) – ومن ناحية توقيت القرض (القروض المؤبدة والقروض المؤقتة) :

يكون **القرض مؤبدا أو دائما « Emprunt perpètuel »** اذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به من خلال مدة معينة مع التزامها بدفع فوائده الى حين الوفاء . والصفة المتقدمة هنا مقررة لصالح الدولة دون المقرضين (الدائنين) ، اذ يجوز لها فى أى وقت الوفاء بالقرض المؤبد دون أن يكون من حق هؤلاء الاعتراض على هذا وطلب استمرار القرض وتحصيل فوائده .

أما **القرض المؤقت ، أو القابل للاستهلاك Emprunt amortissable ou remboursable** ، فتلتزم الدولة بالوفاء به فى وقت معين ، وطبقا للقواعد المتفق عليها فى قانون الاصدار ، كأن تحدد التزامها بالرد بعد خمس (أو عشر سنوات) أو فى حدود تقع بين تاريخين محددين ، كأن تُلزم الدولة نفسها بسداد القرض ما بين ثمانى سنوات وعشر سنوات من تاريخ اصداره[٩] .

وحينما يكون القرض مؤبدا ، تتمتع الدولة بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسويته (بسداد قيمته ودفع فوائده) كأن تتحين فرصة وجود فائض فى الميزانية تستخدمه فى الوفاء ، أو ترقب احوال السوق المالية وتتبع مسار واتجاه سعر الفائدة ، لتتخلص من جزء من الدين فى ظروف مواتية من وجهة نظرها . الآ أن القروض المؤبدة تمثل خطورة فى نفس الوقت ، بالنظر الى أنها لا تلزم الدولة بالسداد فى أجل معين ما قد يغرى ذلك الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها ، وتكون النتيجة أن تتراكم الديون على الدولة وتزداد أعباؤها مما قد يُفضى فى النهاية الى تدهور الاحوال المالية فيها ، (وهذا هو الامر المشاهد عملا وخاصة فى الدول المتخلفة حيث تجد الحكومات فى أغلب الاحوال – ان لم يكن كلها – الاسباب العديدة للتذرع بعدم الوفاء فى هذه الحالة) ، وذلك بخلاف القرض المؤقت حيث لا يتحقق الخطر السابق ، بالنظر الى أنه اذ يفرض على الدولة ضرورة السداد ، يؤدى الى تخليصها من ديونها فى آجال محددة مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة أخرى اذا طرأت الظروف التى تدعو الى ذلك ، وبالقدر المطلوب .

ويمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث مدتها الى قروض قصيرة الاجل ، وقروض متوسطة الاجل ، وقروض طويلة الاجل .

فالقروض قصيرة الاجل ، ويطلق عليها اسم « القروض السائرة » « Floating debts, Dettes flottantes » فانها تدفع فى نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة . وهى قروض تصدرها الدولة لسد عجز نقدى مؤقت خلال السنة المالية ، حيث ينتج هذا العجز عن سبق الانفاق على الايراد من الناحية الزمنية فى ميزانية متوازنة ، الامر الذى يلزم معه الاقتراض لحين تحصيل الايرادات ، (وخاصة الناتجة عن الضرائب المباشرة) حتى يُغطى هذا الانفاق فى الميزانية ويعنى ذلك ، أن العجز المؤقت هنا ذو طبيعة موسمية طارئة وفى هذه الحالة تصدر الدولة ما يُعرف بأذون الخزانة العامة « Treasury bills; Bon du Trèsor » أو لسد عجز مالى وهو زيادة حقيقية فى النفقات عن الايرادات ترى الدولة تغطيته عن طريق اصدار قرض لفترة قصيرة نظرا لعدم ملائمة الظروف السائدة فى السوق المالى لاصدار قرض متوسط أو طويل الاجل ، وفى هذه الحالة تصدر الدولة ما يسمى بأذون الخزانة غير العادية « Bons du trèsor extraordinaire » وفى الحالتين المتقدمتين تقوم الدولة بتقديم هذه الاذون الى المؤسسات المالية او النقدية كالبنك المركزى ، او البنوك التجارية للحصول على قيمتها ، حيث تعمل هذه الأذون على زيادة كمية النقود المتداولة[١٠] .

أما القروض متوسطة وطويلة الاجل ، فانه لا يوجد حد فاصل ودقيق يفرق بينهما من حيث المدى الزمنى لكل منهما ، وان كان يمكن القول بصفة عامة ان القروض المتوسطة تتراوح مدتها من سنة الى خمس سنوات ، وأن القروض الطويلة تسدد فى نهاية فترة طويلة نسبيا (من خمس سنوات فأكثر) وهى عادة ما تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصادى (والتنمية الاقتصادية) ، أو لتمويل نفقات المجهود الحربى ، أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطنى[١١] . هذا ويطلق على النوعين الاخيرين من القروض ، اصطلاح الدين المثبت « Funded debt, Dette Consolidèe ou inscrite » .

ويلاحظ على الانواع المتقدمة من القروض المؤقتة ، أن المجالس النيابية لا تعطى القروض قصيرة الاجل (أذونات الخزانة) ، ذات الاهمية التى تعطيها للقروض متوسطة وطويلة الاجل ، مما يستدعى ألا تلجأ الدولة الى اصدار أذونات خزانة الآ تحقيقا لاعتبارات جدية ، وإلآ خرجت عن القواعد المالية السليمة وعرضت مركز الدولة المالى للارتباك بل والخطر .

(ج) – الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام (أهمية بيان هذه الطبيعة فى المجالين الاقتصادى والقانونى) :

تثير دراسة القروض العامة مشكلتين هامتين ، هما تحديد الطبيعة الاقتصادية والقانونية

للقرض العام اذ يتوقف على بيان هذه الطبيعة فى شقيها الاقتصادى والقانونى ، تفهم الدور الذى يمكن أن يلعبه القرض العام فى الاقتصاد القومى ، هذا فضلا عن تحديد الاساس الذى يستند اليه أطراف الالتزام الائتمانى (القرض فى هذه الحالة) وهما الدائن (المقرض) ، والمدين (الدولة)[١٢] .

(١) - الطبيعة الاقتصادية للقرض العام (تطور الفكر المالى بالنسبة للسياسة الائتمانية العامة) :

أدى التطور الاقتصادى الى زيادة أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادى بشأنها . فبينما إعتبرت فى الفكر التقليدى (الكلاسيكى) أمرا غير مرغوب فى احداثه وبالتالى لا بد من الحد منه ، نجد ان النظريات الحديثة فى المالية العامة تقف موقفا مخالفا لهذا الفكر . وفيما يلى ، فإننا نعرض بايجاز لموقف التقليديين والمحدثين من هذه المشكلة حتى يتضح لنا طبيعة الدور الذى يمكن أن تقوم به القروض فى كل موقف منهما .

أولا - القروض فى الفكر المالى التقليدى :

إتسم موقف الكتاب التقليديين من التجاء الدولة الى الاقتراض بطابع عدائى يرجع الى الايمان بمزايا الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى الا فى أضيق الحدود . ومع هذا الوضع فقد انشغل الفكر المالى التقليدى (ازاء ظاهرة التزايد المستمر فى النفقات العامة واضطرار الدولة الى التوسع فى القروض العامة ، أى الى الخروج عن مبدأ توازن الميزانية ، لمقابلة هذه الظاهرة) بتحديد الحالات التى يجب أن تلجأ فيها الدولة الضرائب ، وتلك التى يمكن أن تلجأ فيها الى القروض . وانتهى هذا الفكر الى ضرورة عدم التوسع فى القروض والى أهمية تغطية النفقات العادية ، (وهى ما تعرف أيضا بالنفقات غير المنتجة او بالنفقات الاستهلاكية) بالضرائب ، على أن تُغطى النفقات غير العادية (الاستثنائية) وهى ما تعرف أيضا بالنفقات المنتجة بالقروض[١٣] . ويبرر الفكر التقليدى موقفه السابق بالنظر الى ما يرتبه القرض العام من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومى ، فى مقدمتها الانتقاص من الاموال المعدة للاستثمار الخاص ، ولهذا فقد نصح التقليديون بوجوب تسديد الديون العامة وعلى رأسها القروض[١٤] . وقد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على مجموعة من الافتراضات أهمها ، ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم انتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . ولهذا فقد قرر آدم سميث « **Adam Smith** » ان اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رؤوس الاموال المتاحة للافراد وأن الدولة بقيامها بالاستثمار العام لا تكمل الاستثمار الخاص ، ولكنها تنافسه . كما ذهب ديفيد ريكاردو « **David Ricardo** » الى ان انفاق الدولة يكون على

حساب الاستثمار الخاص المنتج ولذلك فقد كان من رأيه أن على الدولة اذا اضطرت الى انفاق غير عادى أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقريب من الرأيين المتقدمين ما ارتآه جان باتسيت ساى « J. P. Say » من أن الدولة تنفق ما تقترضه فى أغراض استهلاكية ، بينما ينفق الافراد ما يقترضونه فى أعمال منتجة . وعند جون ستيوارت ميل « J. S. Mill » يصح اقتراض الدولة اذا كان استعمال الافراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الاضافية (أو كان ذلك بسبب ايجاد المدخرات) أو اذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة[١٥] . وتعنى الآراء السابقة وغيرها (دون الدخول فى تفاصيل تقييمها) أن الفكر المالى التقليدى اذ يحرص على مبدأ توازن الميزانية فانه يرفض الالتجاء الى القروض العامة لتغطية النفقات العادية ويقصرها فحسب على النفقات المنتجة وحدها[١٦] .

ولعل مما يزيد فى وضوح الفكر المالى التقليدى ، أن نتذكر هنا أن هذا الفكر كان انعكاسا طبيعيا لأمرين هامين هما : النظرية الاقتصادية التقليدية التى تؤمن بتلقائية توازن التشغيل الكامل ، ومساوىء توسع الدول الحديثة فى القروض العامة فى مرحلة النمو الاقتصادى الذى شهدته هذه الدول (وخاصة دول أوربا الغربية) .

ثانيا – القروض العامة فى الفكر المالى الحديث (وعلى الأخص النظرية الكينزية) :

ومع اكتمال الجهاز الانتاجى فى الدول الغربية المتقدمة ، وانتشار الازمات الاقتصادية فيها وما تستتبعه من بطالة ، فَقَدَ الفكر التقليدى أساسه الاقتصادى ، واستلزم بالتالى ظهور فكر جديد قوامه ضرورة تدخل الدولة فى مثل هذه الحالات وقد تجلى هذا الفكر فيما يعرف بالنظرية الكينزية[١٧] (نسبة الى اللورد كينز ومن تأثروا بآرائه) لتواجه النموذج الاقتصادى الجديد ، الذى يتمثل فى وجود جهاز انتاجى متقدم ومتعطل أى الذى يشكو من نقص الطلب الفعلى عن المستوى اللازم لتشغيل هذا الجهاز[١٨] .

ومع هذا الوضع خلصت هذه النظرية الى ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعلى Effectif demand (الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار) الى المستوى اللآزم لتحقيق التشغيل الكامل . وهكذا تكون النظرية الكينزية قد بررت تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية . ومع عدم كفاية السياسة النقدية والسياسة الضريبية فى ذلك الوقت فقد وجدت هذه النظرية فى التوسع فى الانفاق العام ، ومن ثم الخروج على مبدأ توازن الميزانية ، عاملا من عوامل اقامة التوازن الاقتصادى ، ففتحت بذلك الطريق امام الاخذ بمبدأ عجز الميزانية ، أى أمام الالتجاء الى القروض لتغطية النفقات العامة سواء أكانت استثمارية أم استهلاكية . وهنا ننبه الى أن النظرية الكينزية – وهى تتخذ من البلا

المتقدمة التى تمتلك جهازا انتاجيا متقدما ومتعطلا نموذجا لدراستها تعتبر وبالقياس الى هذا الهدف ، النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية من طبيعة متكاملة ، ذلك انهما يلزمان معا لضمان الطلب الفعلى الكافى لتحقيق التشغيل الكامل . ومعنى ذلك ان النظرية الكينزية تعتبر الزيادة فى النفقات الاستهلاكية بقصد التوسع فى النفقات الانتاجية ، علاجا لحالة الكساد الاقتصادى فى البلاد المتقدمة . وبذلك سقطت التفرقة التى أقامها الفكر التقليدى فى مجال تغطية النفقات العادية وذلك بغرض رفع الطلب الفعلى . وبالاضافة الى ذلك فان القروض العامة يمكنها حيث تقل فرص الاستثمار الخاصة وتفيض المدخرات عن حاجة السوق أن تجد لهذه المدخرات المعطلة فرصة للتوظف ، وهو ما يعتبر ضروريا لاستمرار النمو الاقتصادى ، ولتفادى وقوع الازمة الاقتصادية[١٩] . وبالاضافة الى استخدام القروض فى محاربة الكساد الاقتصادى فان الدولة يمكنها أيضا أن تستخدمها فى مكافحة التضخم Inflation وذلك بامتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق ، رغبة فى ضغط الطلب الفعلى الى المستوى الذى يكفى بالكاد لضمان التشغيل الكامل ، والذى يمنع قيام التضخم ، على أن تقوم الدولة برد هذه المبالغ المقترضة بعد أن تتمكن من القضاء على الموجة التضخمية[٢٠] .

ومن جماع ما تقدم فنه يمكننا أن نخلص الى أن النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية ، وذلك بغرض تحقيق توازن التشغيل الكامل فى اتجاهين مختلفين : فهى تستخدم هذه القروض لمحاربة البطالة فى اتجاه دعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلى ، كما أنها تستخدمها لمحاربة التضخم فى اتجاه حفظ هذه القوة الشرائية وخفض الطلب الفعلى . وبالاضافة الى ما تقدم فان القروض العامة تلعب دورا هاما ، وعلى الاخص القروض الاجنبية الخارجية ، فى تمويل عملية التنمية الاقتصادية خاصة فى الدول المتخلفة حيث يبرر الالتجاء الى هذه القروض بأمرين ، الاول يتمثل فى انخفاض نسبة الاموال المدخرة والتى لا تتجاوز عادة ٥٪ فى الدول المشار اليها بينما تصل فى كثير من الدول المتقدمة الى حوالى ٣٠٪ ، والثانى احتياج الدول المتخلفة الى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج وهو الأمر الذى يجعلها فى حاجة الى عملات أجنبية هذا فى الوقت الذى تعانى فيه هذه الدول عادة من عجز فى موازين مدفوعاتها وهى فى مرحلة التنمية الاقتصادية[٢١] .

(٢) — الطبيعة القانونية للقرض العام (المظاهر القانونية للعلاقات الائتمانية الناشئة عن عملية الاقتراض) :

يتم القرض العام بتبادل ارادة طرفية ، شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية

والمقرضون (الافراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية) من ناحية أخرى ، حيث ينتج عن هذا العقد (وعلى الاخص عندما يكون القرض اختياريا وهو الاصل كما قدمنا) التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم المقترض بدفع الفوائد وتسوية أصل الدين لدى حلول موعد سداده .

والقروض بهذا المعنى لا يرجع تاريخها الآ لأواخر القرن الثامن عشر ، أما قبل ذلك فقد كان الامراء والملوك اذا احتاجوا للنقود لجأوا الى الاقتراض من الماليين على أساس الثقة الشخصية بهم ، وكانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة يسدد من حصيلتها الدين وفوائده . أما فى الوقت الحاضر فإن القروض الحديثة تتميز ببعض الصفات الاساسية أهمها ، أولا – أن القرض أصبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها ، وثانيا – أن الدولة لم تعد تقدم ضمانا أو رهنا لما تقترض بل ان الذى يضمن سداد الديون العامة وفوائدها هو كل مواردها ، وثالثا – أن هذه القروض أصبحت تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ويمكنهم التصرف فيها الى غيرهم .

وقد ثار الخلاف فى الفقه المالى حول تكييف طبيعة هذا العقد ولكن الرأى الراجح يعتبره عقدا من عقود « القانون العام » Droit public يخضع لكافة القواعد والاحكام التى تسرى على تلك العقود[٢٢] . فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقا للدائن (المقرض) والتزامات على المدين (المقترض) لا يجوز المساس بها فى الظروف العادية .

وتتطلب المبادىء الدستورية العامة فى معظم الدول ضرورة موافقة ممثلى الشعب على اصدار القروض العامة[٢٣] ، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الاصدار بقانون ، وهو قانون اجرائى من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع ، أى أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة . والقانون الذى يصدر بالقرض شأنه فى ذلك شأن القانون الذى يصدر بربط الميزانية . فهو لا يتضمن قواعدآمرة كما هو الحال فى سائر القوانين الأخرى ، وانما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومة) باصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقا لشروط ومزايا معينة . أمآ ما يتعلق بالشروط والاوضاع القانونية الاخرى للقرض ، كطريقةالاصدار ذاتها وسعر الفائدة ، الى غير ذلك من التفصيلات فأمرها متروك للحكومة تقررها على النحو الذى تراه ملائما .

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار اليها الى أسباب سياسية واقتصاديه أهمها

أ – ضرورة موافقة المجالس النيابية على الايرادات العامة التى تحصل عليها الدولة وكيفية

انفاقها لها . ويعتبر حق هذه المجالس فى اعتماد القروض نتيجة منطقية لحقها فى فرض الضرائب ؛ لأنه إذا أجيز للسلطة التنفيذية الالتجاء الى الاقتراض دون موافقتها ، لعمدت الى ذلك فى كل حالة يرفض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة . هذا فضلا عن ان المناقشة النيابية للنفقات المغطاة عن طريق الاقتراض تؤدى الى الحد من الاسراف الحكومى .

ب - تهيىء مناقشة القرض العام الفرصة للسلطة التشريعية والرأى العام لمعرفة مبررات القرض ونواحى إنفاقه المختلفة مما يزيد من ثقة أصحاب الاموال فى الائتمان العام من ناحية وما يمكّن من الاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من ناحية أخرى .

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء فى تفسيرهم لمدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها . فقد اعتبره البعض عملا تشريعيا ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر ، واعتبره آخرون عملا من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أى التزام قانونى يجبرها على الوفاء بالتزاماتها ، بل يقع عليها التزام أدبى فقط فى هذا المجال(٢٤) . ولكن هذه الآراء منتقدة واعتناقها يؤدى الى زعزعة الثقة فى الدول واهدار ائتمانها فضلا عن تضييع حقوق الافراد التى شرعت القوانين الوضعية لحمايتها . فالقرض هو عقد فى جوهره يتم بتقابل الايجاب من وزير الخزانة والقبول من جانب المكتتب ، الامر الذى يوجب على الدولة احترام التزاماتها ، وما القانون الآ شرط لإجازة اصدار القرض ، وبالتالى فانه فى الدول الديمقراطية يجب أن تخضع الدولة والافراد لسيادة القانون حتى تزداد الثقة فى سندات القروض التى تصدرها الدولة ويقبل المقرضون على الاكتتاب فيها وصولا الى تحقيق الاهداف المنشودة من اصدارها .

المبحث الثانى

الجوانب الاساسية فى التنظيم الفنى للقروض العامة(٢٥)

يستلزم عقد القروض العامة منذ اصدارها حتى الوفاء بها عدة تنظيمات فنية تتصل بعملية الاصدار ذاتها فى شروطها وطرقها المختلفة وانقضاء هذه القروض بانتهاء الاعباء المالية لها والتخفيف منها . وفيما يلى فاننا نتناول كل جانب من هذه الجوانب وما يتفرع منه من موضوعات بالبيان على النحو التالى :

(أ) - عملية اصدار القروض العامة (شروط القرض العام وطرق اصداره) :

يقصد بعملية القروض العامة « Issue - émission » تلك العملية التى تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها فى سندات القرض من المكتتبين فيه نظير تعهدها بردها

ودفع فوائدها طبقا لشروط عقد القرض . وقد رأينا من قبل ، بمناسبة بحث الطبيعة القانونية للقرض العام ، أن اصدار القروض العامة يتطلب نظرا لخطورتها وأهميتها صدور قانون يحمل موافقة السلطة التشريعية عليها ، وأن ذلك قد أصبح فى عداد المبادىء الدستورية المستقرة فى دساتير معظم دول العالم . لذلك فاننا نقتصر هنا على بيان الشروط المطلوبة فى اصدار القرض العام ، والطرق المختلفة فى اصداره .

(١) - شروط القرض العام :

يقصد بهذه الشروط مجموعة من الاوضاع التى تحيط باصدار القرض العام ، وتتصل ببحث قيمته (أى المبلغ المكتتب به) وشكل سندات اصداره والسعر الذى تصدر به ، والفائدة المقررة بشأنها ، وأخيرا المزايا والضمانات المعتمدة التى يتمتع بها المكتتبون فى القرض .

اولا - مبلغ القرض العام (قيمته) :

يمكن أن يصدر القرض العام بقيمة محددة (مبلغ معين) ، كما يمكن أن يكون القرض عند اصداره غير محدد القيمة .

ويكون القرض محدد القيمة اذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذى يصدر به مقدما واصدار السندات فى حدود هذا المبلغ فحسب ، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وبفرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تجاوز هذه القيمة ، فان الدولة تضع من القواعد ما يؤدى الى تخفيضها . كأن تقرر تخفيض القيمة الشكلية طبقا لطريقة حسابية واحدة تسرى على كافة الافراد المكتتبين فى سندات القرض ، مهما كان المبلغ الذى طلب الفرد الاكتتاب به ، وقد تلجأ الدولة فى تخفيض المبلغ الى مراعاة صغار المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم حدا معينا ، فلا تخفض منها شيئا وانما تجرى عملية التخفيض بالنسبة الى الاكتتاب الزائدة عن هذا الحد[٢٦] .

وقد لا تحدد الدولة قيمة القرض ، وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التى تقدم خلالها . ويحدث ذلك فى حالة ما اذا كانت الدولة فى حاجة الى أموال كثيرة ، أو اذا خشيت الا يُغطى مبلغ القرض اذا هى حددته فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفى مثل هذه الاحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها اذا قدمت فى المدة المعينة . ويحدث ذلك فى بعض الاحوال فى أوقات الحروب والازمات الاقتصادية التى تواجهها الدولة ، بل ويلاحظ ذلك أيضا فى الدول ذات النظم المالية المتخلفة والضعيفة حيث لا يتوافر للافراد الثقة فى ماليتها العامة وقدرة مواردها المالية (وهى انعكاس لمواردها الانتاجية) على الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده .

ثانيا – شكل سندات القرض العام :

تتخذ القروض العامة فى المعتاد شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها فى عملية الاكتتاب العام[٢٧] ، وقد تكون هذه السندات ، اسمية أو لحاملها أو مختلطة[٢٨] . وتكون السندات اسمية Titre nominatifs اذا اشتملت على اسم مالكها ، حيث تقوم الدولة فى هذا النوع من السندات بوضع سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكتتبين فى القرض العام وتحتفظ به فى وزارة الخزانة (أو المالية) ، ولا تنقل ملكية هذه السندات الا اذا تم تغيير البيانات الواردة بالسجل ، كما أن فائدة السند لا تؤدى الا لمن تكون الملكية مقيدة على اسمه . وتؤدى هذه السندات الى حماية أصحابها ضد مخاطر السرقة أو الضياع ، وان كان تداولها لا يتم بنفس القدر من المرونة كما هو الحال بالنسبة للسندات لحاملها . أما السندات لحاملها « Titre au porteur » ، فانها لا تحتوى على اسم المالك لها ، وبالتالى فانها لا تكون مقيدة على النحو السابق ذكره بالنسبة للسندات الاسمية ، ومن هنا فان ملكيتها (هى وكوبوناتها أو قسائمها) تنتقل بالتسليم باليد (تطبيقا للقاعدة القانونية المعروفة ، الحيازة فى المنقول سند الحائز) ، ولهذا فان حائز السند او حامله هو صاحبه . وبالنسبة للسندات المختلطة « Titres mixtes » فانها تأخذ شكلا وسطا بين السندات الاسمية والسندات لحاملها . فهى تكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به ويتم قيد اسماء المكتتبين فى سجل خاص ، ولا تنتقل ملكيتها الا بتغيير البيانات الثابتة بهذا السجل . ومن جهة أخرى ، فانها تكون بمثابة السندات لحاملها فيما يتعلق بتحصيل الفوائد ، اذ يرفق بها قسائم أو « كوبونات » يتصل كل منها بالفائدة التى تدفع فى تاريخ معين ، ويتم دفع الفائدة لمن يتقدم بالقسيمة أو الكوبون دون تطلب اجراءات التثبت من الشخصية[٢٩] .

ثالثا – سعر الاصدار والفائدة المقررة للقروض :

قد يصدر القرض العام بأحد سعرين ، سعر التكافؤ او بأقل من سعر التكافؤ .

فاذا كانت قيمة السند الاسمية مائة جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة ، قيل ان القرض أصدر بسعر التكافؤ « Au-pair » أما اذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيها مثلا ، قيل أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ « Au-dessous du pair » أى أن المكتتب يدفع ثمانين جنيها من الناحية الفعلية عند الاكتتاب ، وعند تسديد دين القرض يتسلم مبلغ مائة جنيه . ويطلق على الفرق وهو عشرون جنيها ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض منها حفز الافراد على الاكتتاب فى القرض .

ويُفضَّل الاصدار بسعر التكافؤ اذا كانت الاموال المتطلب الاكتتاب فيها عن طريق القرض متوفرة فى الاسواق المالية ، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان

كبيرا ، أما فى الاحوال التى يخشى فيها قلة الاقبال على الاكتتاب فيمكن اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لاغراء الجمهور على الاكتتاب فيه[٣٠] .

هذا عن سعر الاصدار ، أما عن سعر الفائدة ، فان الدولة غالبا ما تراعى فى تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها ، حالة الاسواق المالية (السوق الداخلى والاسواق الاجنبية فى حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة ، وحجم مبلغ القرض المطلوب ، ومدته ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التى تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين ، (بمعدل قسط لكل ستة أشهر) حتى لا يُضار صغار المقرضين (المكتتبين فى كمية قليلة من السندات) اذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالى للقرض ، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة) ، اذا قصرت هذه المدة عن ذلك . هذا وتجدر الاشارة هنا ، الى أنه فى حالة اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ ، فان سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة فى السوق ، وهذا الاسلوب يعتبر ضارا بالدولة لانه يجعلها مدينة بأكثر مما قبضته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها . ولهذا فانه ينبغى على الدولة أن تكون حريصة وحذرة فى الاحوال التى تلجأ فيها الى الأخذ بهذا الاسلوب .

رابعا – المزايا والضمانات المقررة للمكتتبين فى القرض :

كثيرا ما تقوم الدولة فى سبيل ترغيب الافراد فى عملية الاكتتاب فى سندات القرض العام الذى تصدره الى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التى تحفزهم على الاقراض من ناحية ، والاطمئنان على الاوضاع المحيطة به من ناحية أخرى . ومن أهم ما يذكر من مزايا وضمانات فى هذا الشأن : مكافأة السداد « Prime de remboursement » التى تتقرر كمبلغ يضاف الى القيمة الاسمية أو الرسمية للسندات المكتتب فيها مكافأة لاصحابها عند الوفاء بقيمتها اليهم ، وجوائز اليانصيب « Lot » التى تعطى (بطرق مختلفة لاجراء القرعة) لبعض أصحاب السندات[٣١] ، أو بتقرير اعفاء السندات وفوائدها فى بعض الاحوال من الضرائب – وان كان يعاب على هذه الميزة انها تضيع على الخزانة العامة بعض الاوجه الهامة من ايرادها العام السيادى ، فضلا عن أنها ترتب خروجا على قاعدة العدالة أو المساواة أمام الضرائب – ، أو فى قبولها فى سداد بعض الضرائب ، أو بأن تشترط مضى مدة معينة على حيازة السند قبل امكان استخدامه فى سداد الضريبة . وتقرير هذه الميزة الاخيرة لسندات القرض العام يخلع عليها درجة عالية من السيولة ، اذ ان الدائن (المقرض) فى مقدوره أن يعتبرها بمثابة نقود يمكنه التصرف فيها ، أو استخدامها عند

الحاجة فى ضوء هذا الوضع الذى يضفى على السندات أهمية كبرى . كذلك فقد تكفل الدولة لسندات القرض العام مزايا وضمانات أخرى تقررها بناء على نصوص قانونية ، كعدم القابلية للحجز سدادا للديون التى تكون على المكتتب ، وعدم قابلية القرض العام للسقوط بالتقادم ، والاحتفاظ لاصحاب السندات بحق استخدامها عند الاكتتاب فى قروض جديدة ذات مزايا أكبر .

الآ أن أهم المزايا والضمانات التى يمكن أن تقدمها الدولة للمقرضين (وهو الامر الذى يثير كثيرا من المشكلات الفنية فى العصر الحديث) يتعلق بتأمين هؤلاء المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود ، اذ ان كثيرا ما يحجم الافراد عن اقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة وهو ما يؤدى الى انخفاض القيمة الحقيقية لرؤوس الاموال التى يقرضونها للدولة ، ذلك ان الارتفاع المستمر فى مستوى الاسعار ، (وبسبب التضخم) ، يؤدى الى تعرض المكتتبين فى القرض لخطر الاحساس بأنهم لا يحصلون عند رد قيمته لهم على نفس القيمة الخاصة بالمبالغ المقترضة وقت اقراضها . وتستطيع الدولة تلافيا لهذا الخطر ، (وهى بسبيل القضاء على ظاهرة حرج الافراد فى الاقدام بارتياح على الاكتتاب فى القروض التى تصدرها) ، أن تلجأ الى أحد طريقين :

الاول ، ويتمثل فى تقرير سعر فائدة مرتفع جدا يعوض ما قد يطرأ من انخفاض فى قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقترضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية عند الاقراض ، ولكن يعيب هذه الطريقة انها تؤدى الى عبء مالى ضخم يقع على الخزانة العامة للدولة ، وهى بسدد خدمة الدين العام ، فضلا عن كونها تتضمن اعترافا من جانب الدولة بأن نقدها سينخفض مرة أخرى خلال مدة القرض ، وهذا ما يقلل الثقة فى أوضاعها المالية والاقتصادية ، ولهذا فان هذا الاسلوب يعد طريقا غير مرغوب الاخذ به فى التطبيق وهو الامر الحادث عملا .

والثانى ، ويتضح فيما تقوم به الدولة من المحافظة على رأس المال المقترض عن طريق ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عينى ، حيث ترتفع قيمة الاخير بارتفاع المستوى العام للاسعار وبالتالى تكون هذه القيمة تابعة للتقلبات النقدية[٣٢] . ويمكن للدولة أن تختار هذا المال العينى من بين بعض الانواع التى تستطيع أداء دورها فى تأمين المقرضين فى هذه الحالة ، وعلى الاخص ربط القرض بالذهب ، او بالعملات الاجنبية ، او بالارقام القياسية للاسعار .

ففى فرض ربط القرض بالذهب « Emprunt à clause - Or » فان الدولة تقوم بربط المبلغ الاصلى للقرض بقيمة الذهب من عملات أو سبائك فتلتزم برده على أساس قيمته بالنسبة للذهب عند سداد القرض . ومثال ذلك ما لجئت إليه دولة المانيا عام

١٩٢٣ خلال أزمة المارك الالمانى حيث أصدرت قروضا ذات قيمة ثابتة ترد بالمارك الذهبى أو الورق طبقا لقيمتها الذهبية عند اصدارها . وعادة تتضمن شروط ربط القرض بالذهب أن يكون ذلك قاصرا على اتجاه الذهب الى الصعود دون ا.'هه الى الهبوط . وعلى ذلك فانه عند انخفاض قيمة الذهب الذى يربط به القرض ، فان الوفاء بقيمة المبالغ المقترضة يتم على أساس القيمة الاسمية لسندات القرض ليس أكثر .

وفى الحالة التى يربط فيها القرض بالعملات الاجنبية (أى بسعر الصرف) « Emprunt à garantie de change » فان ذلك يتم عندما تختار الدولة احدى العملات الاجنبية الثابتة نسبيا تربط بها سداد القرض فترده على أساس قيمة هذه العملة عند السداد تجنبا لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من انخفاض . (وحتى يتحقق الهدف الوارد بهذا القرض ، فانه من الطبيعى أن تتطلب ثقة الافراد فى العملات الاجنبية المختارة بدرجة أكبر من ثقتهم فى عملتهم الوطنية) . وربما تعود الى المقرضين فى هذه الحالة مبالغ القرض بقيمة أكبر اذا ما كانت العملة الاجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض الى وقت سداده(٣٣) .

أما عندما يربط القرض بالارقام القياسية للاسعار « Emprunt Indexé » فان الدولة تختار ربط قيمة القرض فى هذه الحالة بأسعار بعض السلع المعينة التى تدخل فى تكوين الارقام القياسية للاسعار ، فترد هذه القيمة الى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض العام . ويطلق علماء المالية العامة الفرنسيون على هذه الطريقة نظام السلم المتحرك « Système de l'indexation des Emprunts, ou échelle mobile » وهى الطريقة التى استخدمتها فى فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة الى قروضها(٣٤) .

غير ان هذه الطريقة لا تسلم من النقد فى الكتابات المالية ، ولهذا فقد وجدت فى الفكر الاقتصادى بعض الاتجاهات التى تلجأ فى ربط قيمة القرض بتغيرات الناتج القومى ، وهو ما يعتبر ضمانا للثبات أو الاستقرار النقدى ، اذا ما قورن بوسيلة ربط القرض بالمستوى العام للاسعار (الاثمان) .

وتختار الدولة الاسلوب الحالى تجنبا للحرج والصعوبات التى تحيط بربط القرض بالذهب او بالعملات الاجنبية ، حيث يتضمن ذلك اعترافا صريحا من جانب الدولة بعدم الثقة فى عملتها الوطنية ، وبالنظر الى احتمالات تغير قيمة الذهب او العملات الاجنبية فى اتجاه الصعود وهو ما يؤدى الى عواقب مالية وخيمة .

وهكذا فا اختيار المستوى العام للاسعار يعد من افضل الوسائل لربط القرض به نظرا لكونه معيارا واقعيا يحيط باتجاه مستوى الاثمان خلال مدة القرض ، فاذا اتجهت هذه

الاسعار الى الارتفاع فان الدولة ترد القرض على أساس مدى التغير الذى طرأ على أسعار السلع التى تدخل فى الاعتبار عند قياس اتجاه الاثمان بصفة عامة .

(٢) طرق اصدار القرض العام :

من الممكن ان تلجأ الدولة الى عدة وسائل او طرق لاصدار قروضها العامة وذلك بحسب الظروف والاحوال التى تواجهها . ومن أهم الطرق التى تستعين بها الدولة فى هذا المجال ، الاكتتاب العام ، والاكتتاب المصرفى (البيع للبنوك) والاكتتاب بالمزايدة ، والاصدار فى البورصة .

وفيما يلى فاننا نفرد كل طريقة من هذه الطرق بكلمة على النحو التالى :

اولا – الاكتتاب العام المباشر : « La Souscription Publique »

تتولى الدولة فى هذه الطريقة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة الى من يريد ذلك من الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين محددة بدء ميعاد الاكتتاب ونهايته ، وشروط القرض والمزايا التى تمنح للمكتتبين فيه . ويتوجه من يرغب الاكتتاب فى القرض الى الادارات المخصصة لذلك سواء فى البنوك المركزية او التجارية(٣٥) ، (وان كانت البنوك المؤممة هى التى تتولى عادة هذه العملية) ، او لوزارة الخزانة او المالية ومكاتب البريد . وتتميز هذه الطريقة ، والتى تعد اكثر طرق الاصدار ذيوعا فى الوقت الحاضر ، بأنها توفر على الدولة المبالغ التى تحصل عليها البنوك فى حالة اصدار القرض عن طريق البيع للبنوك ، كما تمتاز بتمكين الدولة من ان تسبغ رقابتها الفعالة وسيطرتها الكاملة على عمليات الاصدار ، وقد يكون هذا ضروريا لمنع عمليات المضاربة على سندات القرض ، (فى حالة زيادة المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن قيمة القرض) ، وذلك بتخفيض المبالغ التى يطلب كبار الممولين الاكتتاب بها مع عدم المساس بطلبات صغار المدخرين من المقرضين . ويتطلب الالتجاء الى الطريقة الحالية ان تتوافر للافراد الثقة الكافية فى اقتصاديات الدولة وماليتها . ولذلك فان مما يعيبها ان يتحقق خطر عدم تغطية القرض بأكمله مما قد ينال من الثقة فى مالية الدولة الى حد بالغ ، ومن ناحية أخرى فان الدولة قد لا تكون على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالى والنقدى ، بنفس القدر المتحقق للبنوك والمؤسسات المالية الاخرى ، وبالتالى فان هذه الاخيرة قد تكون أقدر منها فى عملية طرح السندات للاكتتاب وتهيئة الافراد لقبول الاكتتاب فيها دون معوقات .

ثانيا   الاكتتاب المصرفى (البيع للبنوك) . « La vente aux Banques »

يتم اصدار القرض فى هذه الحالة بأن تتنازل الدولة لبنك أو مجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين وتترك للبنوك الحرية فى اعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، او فى سوق الاوراق المالية بالسعر الذى تريده البنوك . وتشبه هذه الطريقة (الى حد كبير مع مراعاة تغير طبيعة العصر) طريقة الالتزام التى كانت مستخدمة فيما مضى فى جباية الضرائب وخاصة فى القرن التاسع عشر حين يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة فى منطقة معينة مقدما كل سنة ، على ان يقوم هو بتحصيلها من الممولين وعلى ان تساعده السلطات الادارية فى التحصيل . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، الا انه يعيبها ان الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح وهو بطبيعة الحال يفوق كثيرا ما تحصل عليه حينما تستعين بها الدولة فى طريقة الاكتتاب العام ، اذ فى حالة الاكتتاب العام على ما اوضحنا ، تقتصر الفائدة التى تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة ، اما فى حالة بيع السندات للبنوك ، فانه يترتب عليها حرمان الدولة من جزء يتمثل فى الفرق بين المبلغ الاسمى للقرض وهو ما تصبح الدولة مدينة به للافراد مالكى السندات واصحاب الحق فيها (فضلا عن التزامها بدفع فوائده على هذا الاساس) والمبلغ الذى تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها . وتلجأ الدولة الى هذه الطريقة اذا خشيت عدم تغطية القرض فى الحالة السابقة . وبصفة عامة ، فان لجوء الدولة الى بيع سندات قروضها يعتبر امرا غير واسع الانتشار فى الوقت الحاضر[٣٦] .

ثالثا – الاكتتاب بالمزايدة :

وتتلخص هذه الطريقة فى أن تعرض الدولة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك أو المؤسسات المالية ، أو عليهم جميعا بعد أن تحدد سعرا أدنى للقرض . فى هذه الحالة ، قد تقبل الدولة الاكتتاب فى سندات القرض بسعر دون التعادل ، (أى أقل من سعر التعادل) ، وهو المبلغ الاسمى الذى يصدر به السند والذى تتعهد الدولة برده ، كما انه تحسب الفائدة على أساسه ، على أن تعطى أولوية الموافقة على طلبات الاكتتاب لمن يقبل شراء سندات القرض بأكثر الاسعار قربا من هذا السعر . ومثال ذلك أن تكون قيمة السند الاسمية ، أى سعر التعادل مائة جنيه ، وتعلن الحكومة قبولها للاكتتاب فى القرض بسعر ٩٥ جنيها للسند كحد أدنى ، وهو سعر دون سعر التعادل . فاذا حدث أن زادت المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن مبلغ القرض ، فانها توافق على طلبات الاكتتاب المتضمنة أعلى الاسعار باولوية عن غيرها وذلك حتى تتم تغطية مبلغ القرض بأكمله[٣٧] .

رابعا - الاصدار فى البورصة :

فى هذه الطريقة تقوم الدولة بعملية اصدار القرض العام على غرار ما تفعله المشروعات الخاصة ، فتعرض سندات القرض للبيع فى سوق الاوراق المالية (البورصة) « La vente en Bourse » وتبيعها بحسب السعر الذى تراه فى صالحها كل يوم . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من متابعة التقلبات فى أسعار البورصة وانتهاز الفرصة لبيع السندات فى أنسب الاوقات . ومع هذا فانه يعيبها أنها محدودة المدى ، ذلك أن الدولة لا تستطيع أن تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع فى وقت واحد والا أدى هذا الى انخفاض فى أسعارها(٣٨) . والواقع أن الطريقة الراهنة لا يمكن استخدامها الا اذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدودا وكانت الدولة فى غير حاجة سريعة أو عاجلة اليه .

(ب) - انقضاء القروض العامة (انهاء العبء المالى الكلى والجزئى للقرض العام عن طريقى الوفاء والاستهلاك) :

يراد بانقضاء القروض العامة التخلص من العبء المالى فيها والذى يتمثل فى الالتزامات التى تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقرضين ، وهى الفائدة التى تدفعها الدولة ، وأصل المبلغ المقترض الذى يتعين عليها رده عند حلول أجله .

ويتم انقضاء القروض فى الظروف العادية عن طريق أسلوبين أساسيين ، الاول ، بالتخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلية بالوفاء به لاصحابه ، (وهذه هى الصورة الطبيعية لانهاء العبء المالى للقرض) ، الثانى ، أو باستهلاك هذا الدين والذى لا يعدو أن يكون صورة من صور الوفاء الجزئى به . وفيما يلى فاننا نعرض على التوالى فى ايجاز للوفاء بالقروض ، وبشىء من التفصيل بالنسبة لموضوع استهلاكها .

(١) - الوفاء بالقرض العام :

Repayment or Redemption, Remboursement

يعتبر الوفاء هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين العام (المتمثل فى القروض) ، ويقصد به تسديده دفعة واحدة برد القيمة الاسمية للسندات الى أصحابها . وغالبا ما يقتصر الوفاء بهذا المعنى على القروض التى يمكن التخلص من عبئها المالى من موارد الدولة العادية ، وهى القروض قصيرة الاجل ، (وعلى الاخص اذا كانت لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تجاوز عام أو عامين) . أما فى القروض الضخمة ، والقروض طويلة ومتوسطة الاجل ، فان الدولة لا تلجأ الى الوفاء بها دفعة واحدة بل الى استهلاكها على عدة سنوات كما سنرى الآن .

ويفرق فقهاء المالية العامة فى شأن الوفاء بالقروض ، بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لاجل .

ففى حالة القرض المؤبد ، حيث لا تحدد الدولة ميعادا لانقضائه ، فانها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لان شرط عدم انقضاء الدين فى هذه الحالة هو لصالح الدولة ، وليس لصالح الدائنين فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك فى مصلحتها . على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظرا لضخامتها .

أما فى حالة القرض لاجل ، فالاصل فيه أن يسدد فى ميعاد استحقاقه طبقا للاوضاع المقررة فى عقد القرض ، غير أن الفقهاء فى فرنسا يختلفون فيما اذا كان يجوز للدولة أن تفى به قبل حلول ميعاده . فالبعض لا يجيزه (وهم يطبقون فى ذلك أحكام المادة ١١٨٧ من القانون المدنى الفرنسى) ، لان الاجل فى هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا ولا مناص فى هذه الحالة اذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، (أو بتغيير طريقته) من أن تنص على ذلك فى شروط القرض ذاته . ويذهب البعض الآخر الى عكس ذلك ، فيقول ان للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هؤلاء من يعتمد فى ذلك على قواعد القانون المدنى ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيرا ملائما لصالح الدولة ، ومنهم من يرى ان القرض العام وان كان ينشىء علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها غير أنه لا يخرج فى جوهره عن كونه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الاداة الحكومية ، ولهذا فهو يخضع فى تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالى فان للدولة ان توفى به قبل ميعاده دون حاجة الى النص على ذلك فى شروط القرض . أما فى مصر فليس هناك ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله خاصة بعد صدور القانون المدنى الجديد (أى بعد ١٥ أكتوبر ١٩٤٩) وذلك بالاستناد الى نص المادة ٥٤٤ ، اذ يكون من حق الدولة اعمالا للنص المتقدم أن تعلن حاملى السندات برغبتها وبعد انقضاء ستة أشهر على اصدارها ، فى رد قيمة القروض قبل حلول ميعاده . أما قبل العمل به فقد كان الامر محلا لمثل الخلاف الموجود فى فرنسا ، اذ لم يكن فى القانون المدنى المصرى القديم نص مماثل للمادة المشار اليها .

(٢) – استهلاك القرض العام : « Amortissement »

يقصد باستهلاك القرض العام سعى الدولة للتحرر منه نهائيا عن طريق سداده برد قيمته الى حامليها على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط اصدار القرض . ويترتب على البدء فى عملية الاستهلاك هذه ، ليس فقط تناقص المبالغ التى تلتزم الدولة

بردها وفاء لقيمة القرض ، بل أيضا تناقص مبالغ الفائدة المقررة بالنسبة اليه تناقصا يتناسب مع نسبة السندات المستهلكة من القرض[٣٩] . ويتم استهلاك القرض (أو القروض) تدريجيا وخلال فترة معينة بواسطة مجموعة من الاساليب تستطيع الدولة أن تستخدمها لتحقيق هذه المهمة . الا أن استهلاك القرض العام يتطلب توافر الاموال او الموارد اللازمة له حتى تستطيع الدولة دفع قيمة السندات لاصحابها ، حيث تختلف الطرق التى يمكن اتباعها لتدبير الموارد السابقة باختلاف الدول وباختلاف الظروف التى تمر بها كل دولة . وفيما يلى فاننا نعرض على التوالى ، لاساليب وطرق الاستهلاك المختلفة ، وكيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام .

أولا – طرق وأساليب استهلاك القرض العام :

يمكن للدولة من الناحية الفنية استهلاك القرض العام بالمفهوم سابق الاشارة اليه عن طريق الاستعانة بمجموعة من الطرق والاساليب الفنية ، يعتبر من أكثرها شهرة فى هذا المجال ، الاستهلاك على أقساط سنوية ، والاستهلاك بطريقة القرعة ، والاستهلاك عن طريق شراء السندات فى سوق الاوراق المالية (البورصة) .

ففى أسلوب الاستهلاك على أقساط سنوية محددة : « Amortissement par Annuitè terminable » والذى يعتبر من أكثر الاساليب الفنية استخداما فى استهلاك القروض ، تدفع الدولة سنويا لحملة السندات جزءا من قيمتها الاصلية بالاضافة الى الفائدة المستحقة لها ، وذلك حتى يتم استهلاك سندات القرض بعد فترة من الزمن . ويعيب أسلوب الاستهلاك على النحو المتقدم أنه يجزّىء فى عملية دفع السندات لاصحاب الحق فيها ، وقد تكون قيمة الاقساط السنوية من الضآلة بحيث لا تحقق ميزة للدائنين أو أصحاب رؤوس الاموال الذين يفضلون عادة ، اما بقاؤهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية ، أو يستردون ديونهم كاملة للاستفادة بها فى الوجه الذى يريدون . ولذلك فان الدولة لا تلجأ عادة الى استهلاك قروضها عن هذا الطريق ، الا بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية العامة او شركات التأمين حيث لا تضار هذه المؤسسات والشركات من استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية فى خلال مدة محددة .

وفى حالة استعانة الدولة بأسلوب الاستهلاك بطريق القرعة : «Par tirage au sor» فان ذلك لا يتم الا عند حلول أجل استهلاك الدين باخراج نسبة معينة من السندات كل عام فى عملية « قرعة » ودفع قيمة السندات التى تخرج فى عملية السحب بالقرعة كاملة لاصحابها[٤٠] ، وتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض[٤١] . وقد يعاب على هذا الاسلوب انه يحتوى على عنصر المفاجأة التى تحل بالدائنين الذين تخرج

سنداتهم فى مجموعات القرعة ويـ... دون قيمتها ، ومن هؤلاء من قد يُفضّل بقاء الحال على ما هو عليه ، على الأخص عندما لا يجد امامه فرصة مواتية لاستثمار القرض الذى تم رده اليه بطريق القرعة .

وأخيرا فانه فى أسلوب استهلاك القرض عن طريق تدخل الدولة لشراء السندات من سوق الاوراق المالية (او البورصة) « Par achat en Bourse » فان ذلك يحدث بصفة خاصة حين يكون سعر السندات فى البورصة أقل من سعر التعادل ، أو حينما تكون قيمتها دون القيمة الاسمية الاصلية . فى هاتين الحالتين تفيد الدولة من عملية الشراء لانها تربح الفرق[٤٢] ، غير انها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات لان اقبالها على شراء السندات من البورصة بكميات كبيرة يؤدى الى ارتفاع ثمنها . أما اذا كانت اسعار السندات فى البورصة تفوق سعر التعادل ، أى تزيد عن قيمتها الاسمية الاصلية ، فان الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة نظرا لما يعرضّها ذلك من دفع قيمة أكبر من أصل الدين العام عند استهلاكه بهذا الاسلوب ، وربما يكون من مصلحة الدولة فى هذه الحالة أن تستعين بأسلوب الاستهلاك بالقرعة السابق بيانه حتى لا تدفع مبلغا أزيد من القيمة الاسمية للسندات . وتستطيع الدولة ، فى كل حال ، اذا رغبت فى ذلك أن تنص فى شروط اصدار القرض على حقها فى اتباع أسلوبى الاستهلاك بالقرعة او الشراء فى البورصة لاستهلاك سندات القرض ، وفى هذه الحالة تلجأ الى أسلوب الاستهلاك بالقرعة اذا كانت اسعار السندات فى البورصة فوق سعر التعادل ، والى أسلوب الشراء فى البورصة اذا كانت أسعارها دون سعر التعادل .

ثانيا – كيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام :

من الاهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة من القروض (أيا كان نوع هذه القروض وآجالها) وذلك بتخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد المالية لخدمتها . وتستطيع الدولة فى العصر الحديث أن تدبر الموارد اللازمة بواسطة الاستعانة ببعض الطرق التى تكفل لها استهلاك قروضها العامة .

وتتمثل أهم الطرق المتبعة فى العمل فى الاقتطاع من ايرادات الميزانية ، أو انشاء صندوق لاستهلاك الدين ، أو الى الاصدار النقدى الجديد .

أ – ففى الاحوال التى تقتطع فيها بعض الايرادات من ميزانية الدولة ، فان هذه الايرادات قد يكون مصدرها هو الفائض الناتج عن زيادة الايرادات عن النفقات مما يساعد على خدمة الدين العام وتقصير مدة استهلاكه[٤٣] ، ويتحقق هذا الفائض فى أغلب الاحيان من زيادة حصيلة الضرائب عن النفقات العامة ، ومن هنا يقال أن القرض – وهو

يسدد من الناحية الواقعية عن طريق حصيلة الضرائب - لا يعدو أن يكون ضريبة مؤجلة . وقد ينص المشرع فضلا عن ذلك ، على تخصيص مبلغ معين يضاف سنويا الى فائض الميزانية ، لاستخدامها فى أغراض استهلاك القروض العامة . وقد تخصص الدولة بعض أوجه الايرادات العامة وخاصة الضرائب ، لخدمة الدين العام واستخدامه فى عمليات الاستهلاك الخاصة به .

ويؤخذ على فكرة تخصيص بعض أنواع الضرائب فى عمليات استهلاك القرض العام ، انها تشير الى ضعف مركز الدولة المالى والاقتصادى ، فضلا عن أنها تتعارض مع مقتضيات الملاءمة والسلطة التقديرية التى يجب أن تتمتع بها الدولة وهى تمارس دورها فى تحقيق التوازن بين أجزاء نظامها الضريبى ، وبين أبعاد احتياجاتها الاقتصادية على المستوى القومى(٤٤) .

ب - الا أن التجربة العملية قد كشفت أن الدولة كثيرا لا تهتم الاهتمام الكافى باقتطاع مبالغ من الايرادات العامة لخدمة الدين العام ، او تخصيص الفائض لهذا الغرض ، ومن ثم تضطر عند حلول أجل الدين أن تعقد قرضا جديدا تستخدم حصيلته فى سداد هذا الدين(٤٥) . ولهذا ظهرت فى كثير من الدول فكرة اعطاء صفة منتظمة لاستهلاك الدين العام عن طريق انشاء صندوق خاص يتولى هذه العملية ، يعرف « بصندوق الاستهلاك(٤٦) » « Caisse d'amortissement » . ويخصص لتمويل هذا الصندوق عادة مبلغ سنوى قد تضاف اليه حصيلة بعض الايرادات العامة كضرائب معينة . ويقوم الصندوق باستهلاك سندات الدين العام بحسب الطريقة التى يراها أصلح للدولة بشرط أن تسمح شروط اصدار القرض بهذه الطريقة . ومن الامثلة على ذلك ما أقدمت عليه فرنسا حينا أنشأت « الصندوق المستقل لاستهلاك القرض العام » « Caisse autonome d'amortissement » عام ١٩٢٦ ، (والذى أعطى نظاما دستوريا رغبة فى منع البرلمان من تخفيض موارده) ، حيث خصصت له عدة موارد من بينها حصيلة ضريبة التركات وايرادات احتكار التبغ ، بحيث صارت موارده تتجاوز حجم الاستهلاكات التى يلتزم بالقيام بها ، ومن ثم فانه يقوم بحسب الظروف بترحيل الفائض الى خزانة الدولة العامة .

جـ - واخيرا ، فقد تلجأ الدولة ، وهى بصدد استهلاك قروضها العامة الى الاصدار النقدى الجديد ، أى زيادة كمية النقود المصدرة والتى تتداول . وكثيرا ما يؤدى الاصدار النقدى ، بسبب زيادة كمية النقد المتداول الى ارتفاع مستوى الاسعار وبالتالى الى خفض فى القوة الشرائية للنقود . هنا ، قد تستخدم الدولة الاصدار على هذا النحو فى سداد قيمة القرض ، وتقوم باستهلاك جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود . غير أن الالتجاء الى أسلوب الاصدار النقدى قد يؤدى فى هذه الحالة الى حدوث تضخم تكون

نتائجه ضارة بالمجتمع من كافة النواحي النقدية والاقتصادية والاجتماعية ، ولهذا فانه ينبغي عند انتهاج هذا الاسلوب مراعاة الدقة والحذر الشديدين نظرا لما ينجم عنه من آثار متشعبة وشاملة .

(ج) – تخفيف العبء المالى للقروض العامة (تثبيت القرض العام وتبديله) :

وقد تلجأ الدولة حينما تحس بثقل العبء المالى للقروض العامة الى محاولة التخفيف من العبء المالى لها بالالتجاء الى أسلوبى « التثبيت » و « التبديل » (أحدهما أو كلاهما) ، وفى الحالتين لا تنقضى مديونية الدولة ، (كليا أو جزئيا كما فى الحالات السابقة) بل ينتج عن ذلك فقط ، تغيير نوع القرض أو سعر فائدته ، وهو ما يترتب عليه فى أغلب الاحوال تخفيف عبء خدمة الدين العام على الخزانة العامة .

(١) – تثبيت القرض العام : (Consolidation)

يقصد بتثبيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الاجل (أى دين سائر) عندما يَحُل موعد سداده الى قرض متوسط أو طويل الاجل (مؤبدا او مؤقت) . وتتلخص عملية التثبيت فى أن تصدر الدولة قرضا متوسط الاجل بنفس مبلغ القرض قصير الاجل مع السماح لحملة سندات الاخير ، بالاكتتاب فى القرض الجديد بتقديم الأذونات التى يحملونها ، والتى تتمثل فى أذونات الخزانة . عندئذ يتم تثبيت القرض فى الحدود التى يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائر الاكتتاب فى القرض الجديد ، وتستخدم الدولة المبالغ المكتتب بها فى سداد الاذونات التى لم يقدمها أصحابها للاكتتاب فى القرض الجديد . وفى هذه الحالة يكون التثبيت اختياريا . ومن الطبيعى انه لا يتصور قبول الافراد للتثبيت الاختيارى الا اذا قدمت الدولة للمقرضين القدامى من المزايا ما يعوضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالا عن نهاية مدة القرض القصير الاجل (المثبت) . ولذلك فغالبا ما يكون سعر فائدة القرض الجديد أكبر من سعر فائدة الدين المثبت ، وأكبر من سعر الفائدة السائدة فى السوق المالية[٤٧] . ولكن قد تعمد الدولة الى اجراء التثبيت على نحو الزامى ، بأن تجبر حاملى السندات المشار اليها بالاكتتاب فيها بسنداتهم فى القرض الجديد متوسط أو طويل الاجل ، وذلك لعدم قدرتها على رد قيمة القرض عند حلول أجله . ومن أمثلة ذلك ، ما حدث فى ايطاليا عام ١٩٢٦ . ويعنى هذا امتناع الدولة عن سداد المبالغ المقترضة فى الموعد المتفق عليه مخلة بذلك بالتزاماتها تجاه دائنيها ، وهو اجراء خطير يمس سمعة الدولة المالية ويضر بائتمانها العام ، ولهذا فانه لا يصح اللجوء اليه الا فى حالات الضرورة القصوى .

(٢) - تبديل القرض العام (Conversion)

وقد تلجأ الدولة الى تبديل القرض ، بأن تستبدل دينها ذا الفائدة المرتفعة بدين جديد يقل عنه فى سعر الفائدة . فكأن عملية التبديل على هذا النحو تؤدى الى تغيير الدين ذاته ، ويمكن تحليل هذه العملية الى عملية تجديد الدين « Nouation » والتى قد يطلق عليها خطأ فى بعض الاحيان « تحويل الدين » .

والغرض من التبديل أساسا هو تخفيف عبء الدين على الخزانة العامة . ولا يسرى التبديل الا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الاجل أم متوسطة . اما الدين السائر فانه يخضع كما سبق أن أوضحنا للتثبيت وليس التبديل . ويمكن التمييز بين حالتين أساسيتين لتبديل القرض العام بحسب مدى حرية الاختيار المتروكة للافراد ازاء هذا الاجراء ، او بحسب مدى الجبر او الالزام الذى يحاط به(٤٨) .

ففى حالة التبديل الاختيارى « Conversion facultative » فان الدولة فى هذا النوع من التبديل تقوم باعطاء الدائنين او حاملى سندات القرض المراد تبديله حق الخيار بين الاحتفاظ بسنداتهم طبقا للاوضاع الاصلية أو السابقة ، وبين قبول الاكتتاب فى سندات القرض الجديد ذى الفائدة الاقل . وغالبا ما تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الاختيار فى الموعد المحدد قد قَبِل الامر الاول ، أى التبديل . وهو افتراض قد يكون مخالفا للحقيقة فضلا عن أنه ينطوى على عنصر الزام ضمنى ، الامر الذى يزيد من نسبة السندات المبدّلة نظرا لوجود عدد كبير من حاملى السندات الذين لا يقومون بعمل ما خلال المدة المحددة للافصاح عن رغبتهم .

ومن الواضح ان الدائنين فى التبديل الاختيارى لن يقبلوا التخلى عن سنداتهم مقابل السندات الجديدة الا اذا كانت مزايا الاخيرة معادلة على الاقل لمزايا تلك التى يملكونها ، او على الاقل ، اكبر من التى يستطيعون الحصول عليها .

وفى هذه الحالة يكون التبديل عديم الفائدة بالنسبة الى الدولة لانه لا يؤدى الغرض المقصود منه ، وهو تخفيف عبء خدمة الدين بانقاص سعر فائدة القرض المراد تبديله . وقد تهدف الدولة من التبديل الاختيارى افادة حملة سندات الدين العام لا افادة الخزانة العامة بتخفيف العبء المالى عليها ، وفى هذه الحالة نكون ازاء ما يمكن ان يسمى بالتبديل العكسى للدين .

اما فى التبديل الاجبارى « Conversion obligatoire » فتلجأ الدولة الى اجبار سندات القرض ذى الفائدة المرتفعة ، على قبول سندات جديدة لقرض جديد ينص على فائدة أقل ، وذلك دون النظر الى ارادة الدائنين او رغبتهم فى الموافقة او عدم الموافقة على

التبديل ودون ان تعبأ بتعهداتها المالية السابقة ، او ان تجبر حاملي سندات الدين القائم الذين لا يريدون قبول سندات الدين الجديد مقابل سنداتهم على قبول استرداد قيمة هذه السندات ، ومن ثم ينقضي الدين العام بالنسبة اليهم[٤٩] .

في مثل هذه الحالات وغيرها من حالات التبديل ، يثور البحث عن مشروعية عملية التبديل ذاتها ، اى عن مدى حق الدولة في اجراء مثل هذه العملية . ويتعين علينا اولا ان نخرج من دائرة هذا البحث بعض الاحوال التي لا تثير صعوبة تذكر ، وهي حالة القرض المؤبد والتي سبق ان عرضنا لها ، وحالة حاملي سندات القرض القائم الذين يقبلون التبديل ، فهؤلاء لا ينقضي الدين بالنسبة اليهم وانما تنخفض فائدته فقط ، وحالة وجود شرط من شروط الاصدار يجيز التبديل او تعجيل الوفاء صراحة ، وبالتالي فإن المشكلة تقتصر على الاحوال التي تلزم الدولة فيها الافراد الذين لا يقبلون سعر الفائدة الاقل في القرض الجديد ، على استرداد قيمة سنداتهم ومن ثم ينقضي الدين بالنسبة لهم ، وذلك في غير الاحوال التي اشرنا اليها الآن .

هنا فان فقهاء المالية العامة يختلفون في مدى مشروعية التبديل في هذه الحالات على نحو مطابق لما سبق ان ذكرناه بالنسبة للآراء المختلفة التي اتينا عليها عند الحديث عن الوفاء قبل موعد الاستحقاق في القروض لأجل . وعلى أية حال فانه يبدو رغما عن هذا الخلاف الفقهي ، ان تبديل القرض العام قد استقر في الوقت الحاضر في الاذهان ، سواء في فرنسا ، او مصر ، (او غيرهما من الدول) ، والى درجة لم يعد يثير معها المناقشة الفقهية التي اثارها في القرن الماضي . الا انه يلاحظ في هذا الشأن ان عمليات تبديل القروض تعتبر من العمليات الدقيقة التي تبعث على التأمل في اوضاع الدولة الاقتصادية والمالية ، لذلك فان الالتجاء اليها يجب ان يتم بناء على دراسة وافية باحوال السوق المالي ، وبعلاقة جمهور المقرضين بالدولة . ويتوقف نجاح عمليات التبديل على مجموعة من العوامل ، يأتي في مقدمتها مدى ثقة الافراد بالدولة ومعدل سعر الفائدة الذي تقرره الدولة عند اجراء التبديل[٥٠] ، وكمية ما يستبدل من سندات .

ومن الشروط الاخرى المساعدة على انجاح العملية المتقدمة ، استقرار الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، وكذلك قصر المدة المحددة للخيار حتى لا تتغير احوال السوق المالية خلالها ، وان تنص القواعد المقررة في هذا الصدد على اعتبار من لم يطلب التسديد قابل للتبديل حتى يتم تبديل اكبر نسبة ممكنة من السندات . والاصل ان يترتب على تبديل القروض العامة تخفيف عبء خدمة الدين العام بتخفيض المبالغ المدفوعة كفوائد عنه . الا انه قد لا يتحقق هذا الاثر ، ويحدث ذلك على الاخص اذا اقترنت عملية التبديل

تمزايا مالية لآخر ، حاملى سندات الدين المراد تبديله على قبول التبديل . وذلك كاصدار سندات القرض الجديد دون سعر التعادل (التبديل دون التحافز) او دفع مبلغ معين عن كل سند يقبل صاحبه تبديل (التبديل مع دفع فرق) « Conversion avec soulte » ، او تقرير اعفاءات ضريبية عن دخول سندات القرض الجديد فى حالة ما اذا كانت سندات القرض المراد تبديله غير معفاة من هذه الضرائب كلها او بعضها . ففى هذه الحالات ، وغيرها ، تكون نتيجة عملية التبديل ، غير محققة للنتائج المرجوة منها ، وهى التخفيف من عبء خدمة الدين ، لا الزيادة من هذا العبء . وبفرض حدوث ذلك ، فان مثل هذه الحالة تكشف (فى اغلب الاحوال) عن ضعف او سوء المركز المالى للدولة ، والذى قد يواكبه ايضا تأثر الافراد بالاوضاع الاقتصادية والمالية فيها .

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للقروض العامة[*1]

تؤثر القروض العامة كمورد الثانى على الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية (والسياسية) فى الدولة ، وذلك بالنظر الى كثرة وتنوع الاسباب التى اصبحت تدفع الدولة اليها ، مستخدمة اياها كأداة من ادوات السياسة المالية ، والتوجيه الاقتصادى بالمعنى الواسع . غير ان آثار القروض الاقتصادية ، تختلف بصفة عامة عن آثار الضرائب من هذه الناحية . ويرجع ذلك الى اسباب متعددة ، منها ان القروض فى الاصل اختيارية ، بينما الضرائب اجبارية فى كل حال ، وان القروض لا يترتب عليها نقصان فى ثروة الافراد ودخولهم كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغير فى شكل تلك الثروة او الدخل ، وان مصدر الاموال المقترضة يختلف عادة عن مصدر الاموال التى تدفع كضريبة . وتتوقف الآثار الاقتصادية التى تمارسها القروض بمختلف انواعها على عوامل متعددة منها نوعية التنظيم الفنى المتبع فى شأن القروض ، ومصدر الاموال المتحصلة منها وكذلك المستخدمة فى تسوية عبئها ، وطبيعة كل من النفقات العامة التى تمولها هذه القروض (وهل هى نفقات استهلاكية ام نفقات انتاجية) والاموال اللازمة لخدمة العبء المالى فيها . ولبيان الآثار المختلفة للقروض العامة ، فاننا نعرض لها من خلال المراحل المختلفة التى يمر بها القرض العام ، وذلك لان لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية ، وهذه المراحل هى : مرحلة الاقتراض (او الاكتتاب) ، ومرحلة انفاق الاموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين . الا ان تتبع الآثار المتقدمة من خلال هذه المراحل لا يكتمل الا ببيان آثار هذه القروض على الاقتصاد القومى ككل ، ويتوقف ذلك بصفة أساسية على المصدر النهائى للاموال المقترضة وذلك لما للطبيعة الخاصة بكل مصدر من انعكاسات فيما نحن

بصدده من آثار . هذا المصدر قد يكون هو مدخرات الافراد والهيئات الخاصة ، وفى هذه الحالة تحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا فى التداول ، وقد يتمثل فى قوة شرائية جديدة (داخلية ايضا) ، تضيف الى القوة الشرائية الموجودة فى التداول يكون الاقراض العام مناسبة خلقها[٥٢] ، او عن طريق وضع قوة شرائية اجنبية تحت تصرف الدولة المقترضة عن طريق القروض الخارجية .

وبادخال ما تقدم فى الاعتبار ، فانه كثيرا ما يثار فى نهاية البحث عن هذه الآثار تساؤل عمن يتحمل فى النهاية العبء المالى الحقيقى لهذه القروض (وعلى الاخص الداخلية) ، أهو الجيل الحاضر الذى عاصر عملية الاقتراض ام انه يمكن نقل هذا العبء للاجيال القادمة . وهكذا فاننا نعرض للآثار المختلفة للقروض العامة فى ثلاث نقاط متوالية ، على ان نتبعها بمناقشة ختامية عن مدلول العبء المشار اليه .

(أ) – الآثار الأوّلية للاقتراض المترتبة على عملية الاكتتاب العام (التفرقة بين مختلف القروض بحسب مصدر الائتمان) :

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض فى مرحلة الاكتتاب على مصدر الاموال المقترضة . ذلك ان الدولة قد تقترض من الافراد (او من الهيئات المالية الخاصة) ، او من المؤسسات الائتمانية المتخصصة (البنوك التجارية والبنك المركزى) ، او حتى عن طريق الالتجاء الى الخارج (الدول الاخرى ، والمؤسسات المالية الدولية المتخصصة) .

ومفاد ما تقدم ، ان الاقتراض العام يجد مصدره ، اما فى التوسع الائتمانى ، واما فى رؤوس الاموال الاجنبية . ولا شك ان هذا التنوع لا يمر دون ان يترك آثارا مختلفة فى مرحلة الاكتتاب فى القرض العام .

(١) – الاقتراض عن طريق رأس المال الخاص (الادخار) والتوسع فى الائتمان :

ففى حالة التجاء الدولة الى رأس المال الخاص ، فان الافراد عادة ما يكتتبون فى سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة . اما الهيئات المالية الخاصة (من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، كشركات التأمين وبنوك الادخار) فانها تكتتب عادة فى سندات القرض ، اما الهيئات المالية الخاصة (من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، سندات المشروعات الخاصة . ويترتب على استعانة الدولة بهذا الاسلوب اقتطاعها لجزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا فى التداول ، الامر الذى يحدث آثارا اقتصادية تتصل بالادخار

والاستهلاك والاستثمار . وجملة القول فى هذا الصدد ، ان الاقتراض العام فى الحالة السابقة لا يؤثر كثيرا فى حجم الاستهلاك إلاّ اذا احتوت السندات على مزايا تغرى الافراد على زيادة الادخار ، او اذا لجأت الدولة الى القرض الاجبارى حيث يضطر الافراد الى التقليل من إستهلاكهم . اما فيما يتعلق بالاستثمار ، وبصرف النظر عما يتلو القروض العامة من انفاق ، فانها تميل لان يكون لها فى هذه الحالة اثر انكماشى نظرا لانه يترتب على الاقتراض العام انخفاض فى كمية الاموال التى يملكها الافراد والمعدة للتوظيف فى الاوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة ، او للاقراض لها . ويحدث مثل هذا الاثر اذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من المؤسسات المالية الخاصة .

اما فى الحالات التى تستعين فيها الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزى ، (حيث تعتمد الدولة فى التجائها الى الاقتراض من هذا الاخير على حقها فى الاشراف على النظام النقدى وعلى تحديد القواعد التى يسير بمقتضاها) ، فان الاموال المقترضة تختلف عن النوع السابق ، اذ لا تستمد الدولة مبلغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة ، بل من توسع نقدى وائتمانى اى من اضافة لقوة شرائية جديدة . ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدى تبعا لقدرة النظام المصرفى على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة ، اهمها : الرغبة الحقيقية للافراد فى ايداع اموالهم لدى البنوك ومدى اقبالهم على الاقتراض منها ، واحتفاظ البنوك باحتياطى يقل عن قيمة الودائع الاصلية ، واخيرا ، وليس آخرا ، على السياسة النقدية للبنك المركزى . ويؤدى تضافر هذه العوامل مجتمعة الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها ، ولكن يحد من هذه المقدرة فى خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار الوعى المصرفى ، وميل الافراد الى اكتناز النقود والسياسات النقدية غير المواتية .

فى هذه الحالات التى تخلق المؤسسات المالية السابقة قوة شرائية جديدة تنضاف الى تلك التى كانت موجودة فى التداول من قبل ، لا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية فى الظروف العادية أية آثار انكماشية ، – وذلك لان القوة الشرائية التى تستخدمها فى شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة ناتجة عن التوسع فى الائتمان ، الذى لا ينقص من القوة الشرائية الموجودة من قبل ، ومعنى ذلك ان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام – ، بل قد يكون لذلك على العكس آثار توسعية ، ما دام لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة ، اما اذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطيات فان شراءها للسندات العامة يكون على حساب القروض الاخرى ، وفى هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابها فى القروض العامة ، الآثار المترتبة على اكتتاب المؤسسات المالية الخاصة السابق بيانها .

وقريب من هذه الآثار القوة الشرائية التى تحصل عليها الدولة بالاقتراض من البنك المركزى ، فهى غير القوة الشرائية التى بيد الافراد ، وليست على حساب الارصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فان لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثاره التوسعية هو الآخر[٥٣] ، وبالتالى فان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

وهكذا فانه اذا قارنا بين الآثار الناجمة عن اصدار القروض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب ، لوجدنا ان جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ، على العكس من القروض ، فان آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة الى الاستهلاك ومحدودة بالنسبة للاستثمار ، بل قد يكون لها آثار توسعية فى بعض الاحوال .

وبصفة عامة ، فان الفكر المالى الحديث قد وضع حدودا للدولة عند التجائها الى هذا المصدر (اى التوسع فى الائتمان[٥٤]) ، فأوضح انه لا يصح الالتجاء اليه اذا كان الاقتصاد القومى يتجه بطبيعته الى التشغيل الكامل ، كما يجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادى الآثار المترتبة على ارتفاع الاسعار . فهو اذا والحال كذلك ، يعتبر وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الايرادات . وبالنسبة للدول المتخلفة فقد ثار الخلاف حول مدى امكانية الدولة الالتجاء الى البنوك خاصة وان حجم المدخرات فيها من الصغر بمكان[٥٥] ، نظرا لما تتصف به اقتصادياتها فى المعتاد من عدم مرونة جهازها الانتاجى وبالتالى فان زيادة الطلب الناجم عن توزيع دخول بهذه الطريقة يؤدى الى ارتفاع الاسعار . وقد دفع ذلك بكثير من الاقتصاديين المؤيدين لاستعانة الدولة بهذا السبيل الى اشتراط توافر مجموعة من الظروف ، (التى يقصر المجال هنا عن تفصيلها) وذلك حتى لا تؤدى عدم مرونة الجهاز الانتاجى الى ارتفاع الاسعار (وبالتالى حدوث التضخم الاقتصادى) بما له من آثار ضارة على الدخل القومى وعلى التنمية الاقتصادية فى هذه الدول .

(٢) – الاقتراض عن طريق الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية :

تشكل القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعا متميزا لما لها من اثار دولية خاصة بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة . ويترتب على هذه القروض ، والتى تقدمها حكومات الدول الاجنبية او احدى الهيئات الدولية المتخصصة فى الاقراض لحكومة الدولة الوطنية ، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة تستعين بها ، سواء لتقوية ارصدتها من العملات الاجنبية ، او لاستخدامها فى شراء سلع من الخارج ، وفى كلتا الحالتين تؤدى هذه القروض (بفرض حسن استخدامها) الى تحسين مركز ميزان

مدفوعاتها . والقروض الاجنبية اذ تزود الاقتصاد القومى برؤوس اموال اجنبية مصدرها القوة الشرائية المقتطعة من الخارج وليس الداخل ، تتخذ اما صورة عملات او صورة سلع وخدمات توضع فى متناول الدولة المدينة . فاذا احتفظت بها هذه الدولة فى الصورة الاولى ، امكن بواسطتها تخليص السوق النقدى من العوامل الانكماشية مما يدفع الى التوسع النقدى . اما اذا استخدمت حصيلة القرض فى شراء سلع وخدمات ، فان الآثار المترتبة على ذلك تختلف تبعا لنوع السلع المستوردة ، استهلاكية كانت ام انتاجية . ففى الحالة الاولى ، نجد انها تزيد من عرض هذه السلع ويمكن استعمالها كأداة لمقاومة ارتفاع الاسعار فى الداخل ، اما فى الحالة الثانية فان استيراد السلع الانتاجية يمكن من التوسع فى الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

(ب) – آثار انفاق الاموال المقترضة من المصادر المالية (الداخلية والخارجية) :

قد تنفق حصيلة القروض الداخلية (المقتطعة من مدخرات الافراد ، او الناتجة من التوسع فى الائتمان) فى الداخل او فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة القروض التى تعقدها مع الخارج فى الداخل[٥٦] ، وبالتالى فاننا نتوقف هنا لبيان الآثار المترتبة على انفاق كل نوع من هذه القروض على التوالى :

(١) – الآثار المترتبة على انفاق القروض الداخلية :

عندما تقوم الدولة بتغطية الاموال اللازمة لها عن طريق الاقتراض من الداخل من مصادر الاقراض الداخلى السابقة ، فان الدولة قد تنفق حصيلة القرض الداخلى فى الداخل ، كما انها تنفقه فى الخارج ، وفى كلتا الحالتين تترتب على ذلك آثار معينة يجدر بنا ان نتناولها بشىء من البيان . ففى حالة انفاق القرض الداخلى داخل حدود الدولة ، فانه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار التوسعية اكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى هذه الآثار اذا كان مصدر الاموال المقترضة اموالا غير موظفة (عاطلة او مكتنزة) ، او اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزى (عن طريق التوسع فى الائتمان) ، ففى هذه الحالة ينضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات (الطلب العام) الى طلب الافراد بدلا من ان يحل محله (كما لو كان مصدر القرض اموالا مستخدمة فى الانتاج او الاستهلاك) . وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة الى الافراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك . يضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التى اشتراها الافراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانبا من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتنافس الافراد المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات . فاذا كان

هناك جانب كبير من القوى الانتاجيه عاطلا ، وعدد كبير من العمال فى حالة بطالة أثناء الفترة التى تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض الى البنوك وعن القروض التى تقدمها البنوك على السندات التى اشتراها الافراد ، قد تؤدى الى زيادة الانتاج ، ولا يكون تأثير انفاق الاموال المقترضة على مستوى الاثمان كبيرا . اما فى الحالة العكسية ، فان زيادة الطلب تؤدى الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخميا . ويفترض التحليل السابق ، تكوين اقتصادى رأسمالى متقدم ، تتناوب عليه فترات من الرخاء والكساد مع ما يلازم هاتين الفترتين من سمات . اما فى الدول المتخلفة على ما هو معلوم من مظاهر التخلف الاقتصادى فيها ، فانها قد تتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة فى تكوين رؤوس الاموال ، اى فى زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور ايجابى فى التنمية الاقتصادية ، بالنظر الى ان عملية التصنيع تحول الايدى العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك ، فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الاسعار ، وعلى الاخص اذا ادخل فى الاعتبار ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الطبقة العاملة ، وهى منخفضة الدخول عادة .

اما فى حالةانفاق حصيلة القروض الداخلية خارج اقليم الدولة ، (وهى حالة اقل حدوثا فى المعتاد من الحالة السابقة[٥٧] ، فان تصرف الدولة على هذا النحو لا يترتب عليه دخولها فى منافسة مع الافراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات فى السوق الداخلية . وما لم تكن جميع سندات القروض قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود قد خلقتها عن طريق الائتمان ، فان المشترين للسندات فى الداخل لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التى اقرضوها للدولة ، اذ ان بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار اموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، اما البعض الآخر ، وهم من يرغبون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك الا جزءا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التى فى ايدى الافراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق اذ انها تنفق ما اقترضته فى الخارج ، ويكون اثر مثل هذا القرض حينئذ انه يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا ما يقلل من أثر التضخم الذى قد ينتج عن عوامل أخرى ، او يحدث انكماشا ، او يترتب عليه تراجع فى النشاط الاقتصادى ، حسب الظروف الجارية للاعمال . والى جانب النتائج المتقدمة لإنفاق حصيلة القروض الداخلية فى الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج ، ومن أبرز هذه الآثار ، انه ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر اضافى من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها ومؤسساتها المالية فى الداخل ، يكون لها نفس الاثر الذى يكون لواردات تساويها فى القيمة تضاف الى ميزان المدفوعات للدولة التى تجرى

المدفوعات الخارجية . ويعنى هذا ان ميزان المدفوعات يصبح فى هذه الحالة فى غير صالح الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار يدخل تفصيلها فى نطاق دراسة العلاقات الاقتصادية الدولية (او التجارة الخارجية) .

(٢) - الآثار المترتبة على انفاق القروض الخارجية (فى الداخل) :

يتحدد بحثنا فى هذا المجال كما سبق ان اوضحنا فى حالة انفاق هذه القروض فى الداخل حيث تختلف الآثار هنا بسبب اوجه استخدام مبالغ القروض المتقدمة ، والتى تكون ذات قيمة طبيعية او انكماشية ، فضلا عن تأثيرها على هيكل الاقتصاد القومى فى الداخل ، وفى علاقة هذا الاقتصاد بالخارج . ولتفصيل ما تقدم ، فان قيام الدولة بانفاق حصيلة القرض الذى عقدته مع الخارج فى الداخل يكون معه احتمال حدوث التضخم (فى الاحوال التى يكون الاقتصاد مهيئا لذلك) أكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق فى الداخل . ويرجع ذلك الى انه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص اية قوة شرائية فى الدولة المقترضة ، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التى حصلت عليها من القرض الاجنبى لمنافسة الافراد على السلع والخدمات ، ويشتد هذا التنافس بين الدولة والافراد فى هذا الصدد(٥٨) ، مما قد يؤدى ، اما الى زيادة الانتاج الداخلى ، واما الى رفع الاسعار الى حد كاف لاقصاء جزء من الطلب الفعلى فى السوق المحلى يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجاتها .

وسواء أكان الجهاز الانتاجى يعمل بكامل طاقته ، او بجزء منها ، فان الظروف والاوضاع الاقتصادية السائدة ، هى التى ستحدد فى النهاية نتيجة المنافسة المتقدمة من حيث مدى الارتفاع فى الاثمان او التوسع فى الانتاج . وبالاضافة الى الآثار السابق بيانها فى داخل الاقتصاد القومى فانه تظهر للحالات السابقة هنا أيضا نتائج اضافية فى نطاق علاقات الدولة بالخارج ، وتتمثل هذه النتائج فى ان الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجى عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الاجنبية الموضوعة تحت تصرفها حيث تصبح النتيجة هنا عكس نتيجة انفاق حصيلة قرض داخلى فى الخارج ، اذ يصبح ميزان المدفوعات فى هذه الحالة فى صالح الدولة المقترضة وبالتالى تميل وارداتها الى الازدياد . وبصفة عامة فان التوسع فى الاقتراض من دولة معينة ، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة ، اذ تزيد صادراتها الى الدول المقرضة للوفاء بالتزاماتها فى الوقت الذى تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة ، وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض لان المنتجين والمستهلكين يصيرون اكثر تعودا على سلع الدولة المصدرة ودراية بأحوال اسواقها ويتعذر تحويلهم من هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة .

(ج) – الآثار المترتبة على خدمة العبء المالى للقروض العامة (الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة) :

يمكن التقرير هنا بأن الآثار الاقتصادية التى تنجم عن خدمة العبء المالى للقروض العامة بتسديد الدين العام فيها ، هى بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن اصدارها . وجريا على ما أخذناه من التفـرقة بين القروض الداخلية والخارجية ، فاننا نوزع الآثار موضع بحثنا فى نقطتين على التوالى :

(١) – آثار تسديد القروض الداخلية :

يترتب على قيام الدولة بسداد دينها العام الداخلى (القروض) عن طريق حصيلة الضرائب (وهى المصدر الاساسى للايرادات العامة فى مالية الدول الحديثة) اقتطاع جزء من دخول الممولين (دافعى الضرائب) وتحويله الى اموال توزع على المكتتبين (الدائنين فى القروض) . وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار فى الدولة على كيفية استخدام هذه الاموال . فقد توجه كلها الى الاستهلاك فتزيد عن حجمه وان كان ذلك من الامور المستبعدة على اطلاقها لما يترتب عليه من حرمان للمستفيدين من دخول مستمدة من استثماراتهم فى القروض المسددة ، وغالبا ما توجه هذه الاموال الى نواحى الاستثمار المختلفة عامة او خاصة . هنا نجدنا ازاء فرضين اساسيين : الاول : ان يكتتب أصحاب الدين بعد الوفاء به فى قروض عامة جديدة ، وبالتالى فانه تحدد الآثار الاقتصادية للقرض الجديد وفقا لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به[٥٩] . والثانى : ان يقوم اصحاب الدين باستثمارات خاصة وفى هذه الحالة يترتب على ذلك زيادة حجم المدخرات الامر الذى يؤدى الى احداث انخفاض فى سعر الفائدة (لزيادة الكمية المعروضة من النقود) ، وفى ذلك ما يشجع المنتجون على التوسع فى الانتاج .

هذا فيما يتعلق بالآثار الجزئية التى يُحدثها السداد من خلال سلوك الافراد والمؤسسات المالية الاخرى ، اما بالنسبة للاقتصاد ككل ، فانه يترتب على السداد آثار انكماشية او تضخمية وفقا لمصدر الاموال المستخدمة فى الوفاء بالقروض . فلو استمدت الدولة هذه الاموال من الضرائب الغير مباشرة ، وهى الضرائب التى يتحمل عبئها فى المعتاد أصحاب الدخول الصغيرة ، فيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من أيدى طبقة ميلها الحدى للاستهلاك كبير ، الى طبقة قد تكتنز هذه الاموال ولا تنفقها ، وبالتالى ينتاب الاقتصاد حالة من الانكماش ، ويظهر الانكماش فى حالة تملك السندات بواسطة البنوك التجارية او البنك المركزى ، اذ أنه قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة . كذلك فانه فى الحالة التى تقوم

فيها هذه البنوك نتيجة لتراكم احتياطها بتوسع الائتمانى فان ذلك يؤدى الى آثار تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع فى الائتمان ازدياد فى حجم الانتاج .

(٢) - آثار تسديد القروض الخارجية :

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقى بالنسبة لاقتصاد الدولة المقترضة ، اد يتعين عليها دفع الفوائد ورد أصل الدين مما يتطلب اقتطاع جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين فى الداخل (وهو ما يعتبر اقتطاعا لجزء من اجمالى الناتج القومى لحساب الدائنين الاجانب) ونقلها خارج الدولة وفاء بما عليها من التزامات .

ولا يتيسر ذلك للدولة المقترضة الا بوجود فائض فى الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة فى الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة فى السداد . ووجود العبء المتقدم ، يفرض على الدولة (التى تستعين بالقروض الاجنبية) عدم التوسع فى الاقتراض الخارجى الا فى حدود طاقتها الانتاجية ، ولهذا يتعين عليها دراسة كافة المشكلات المختلفة فى هذا الشأن ، وخاصة تلك التى تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات ، بالنظر الى أن قدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادرتها ومدى مُرونة الطلب عليها من ناحية ، ومن ناحية أخرى بحجم الدين وأسعار فائدته وآجاله ، وما يتوافر لها من احتياطات من الذهب والعملات الاجنبية المقبولة فى التعامل الدولى .

ولا يفوتنا قبل أن ننهى الحديث فى هذا الموضوع أن ننوه بأن خدمة الدين العام الخارجى وسداده ، تتطلب توجيه القروض الاجنبية لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل ، وانتاج السلع التى يزيد الاقبال عليها فى الخارج ، او تلك التى تشبع السوق المحلى فتوفر العملات الاجنبية التى تقبل فى سداد هذه القروض .

(د) - فى بعض الآثار التجمعية على مستوى الاقتصاد القومى (تأثير القروض العامة على الانتاج والتوزيع القوميين) :

نتناول هنا فى كلمة موجزة بيان أهم هذه الآثار بالنسبة للانتاج والتوزيع على المستوى القومى ، وذلك كالآتى :

(١) - تأثير القروض العامة فى الانتاج القومى :

لا شك أن للقروض العامة ، وبغض النظر عن مصدرها ، آثارا تجميعية على مستوى الانتاج القومى ، حيث تتوقف هذه الآثار أساسا على كيفية وأسلوب انفاق حصيلة

القروض . فاذا انفقت هذه الحصيلة فى تمويل مشروعات من طبيعة استهلاكية ، أو خدمات لا تُغِلّ ايرادا ولا تزيد من انتاجية العمل ورأس المال ، فانها قد لا تفيد سوى طبقات معينة . اما اذا أنفقت الحصيلة المتقدمة تمويل مشروعات تعمل فى المجالات الاستثمارية[٦٠] ، فان ذلك يؤدى - فى المألوف من الامور وبفرض توافر الظروف المواتية لذلك - الى زيادة انتاجية العمل ورأس المال وزيادة الموارد المالية للدولة ، وبالتالى الى التخفيف من عبء خدمة الدين فى المستقبل ، بالنظر الى أن المشروعات المتقدمة تُدِّر دخلا (اما بطريق مباشر أو غير مباشر) تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، هذا بالاضافة الى أنها تسرع فى معدل تراسم رأس المال ، وهو ما يؤدى الى زيادة الانتاج القومى الذى تتجدد دورته من عام الى آخر ، وهو الامر الذى يؤثر فى النهاية فى نمو وازدياد الدخل القومى .

(٢) - تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى :

يمكننا أن نستظهر آثار القروض هنا من خلال تأثير انفاق النقود المقترضة ، وما يترتب على دفع فوائدها الى المكتتبين فيها .

فعند انفاق النقود المقترضة ، فانه يترتب على انفاق الدولة لهذه الاموال ، ارتفاع فى الدخل الفعلى للاشخاص الذين يستفيدون من هذا الانفاق دون أن ينخفض الدخل الحقيقى لاصحاب السندات . فاذا كان معظم من يحصلون على الدخول الاضافية من ذوى الدخل المحدود (الطبقات المتوسطة والفقيرة) ، فان انفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب فى توزيع الدخل الحقيقى بين الطبقات الاجتماعية المختلفة . واذا ترتب على الانفاق زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات ، فانه قد يؤدى الى التضخم النقدى (لدى عدم توافر المرونة الكافية للانتاج القومى استجابة للتوسع فى الطلب) . فاذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع ، أو تحد من الطلب (بأسلوب أو بآخر ، ومن هذه الاساليب نظام البطاقات) ، فان أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القروض ، اذ ترتفع الاسعار وتوزع الدخول الجديدة فى غير صالحهم .

أما عند دفع القروض ، فان تأثير الفوائد على توزيع الدخل القومى يتوقف على طريقة توزيع سندات القروض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستخدم حصيلتها فى تسديد الفوائد . ففى الحالة التى يكون فيها أكثر السندات فى حيازة أصحاب الدخول المحدودة أو الصغيرة وتدفع الفوائد فيها من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخول (أى اعادة توزيعها) من أصحاب الدخول الكبيرة الى ذوى الدخول الصغيرة . وعلى العكس من ذلك اذا كانت النسبة الكبرى من السندات بيد

أصحاب الدخول الكبيرة ، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة (وعلى الاخص تلك المفروضة على السلع الضرورية) ، أو الضرائب المباشرة النسبية فان توزيع الدخل القومى يزداد سوءا وبخاصة اذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، اذ يترتب على ذلك تحويل الدخل من أصحاب الدخول الصغيرة الى أصحاب الدخول الكبيرة . هذا ويلاحظ أن الغالب فى سندات القروض العامة أنها لا تلبث ان تتركز بعد مضى فترة معينة من الزمن بين أيدى الطبقات الموسرة مما يترتب عليه فى النهاية تركز الفوائد فى أيدى أفرادها ، لذلك فانه ينبغى عند حدوث ذلك ، أن تسدد الفوائد من حصيلة الضريبة التصاعدية ، كما يجب عدم اعفائها من الضرائب حتى يقضى على كل مظاهر عدم العدالة فى توزيع الدخول فيما بين مختلف الطبقات فى المجتمع[٦١] .

وبفراغنا من الحديث عن الآثار الاقتصادية المختلفة لعملية الاقتراض العام على النحو السابق ، يتعين علينا أن نتعرف فى ايجاز على من يقع عليه فى التحليل النهائى للامور تسوية العبء المالى للقروض العامة الداخلية . فى هذا الشأن فاننا نجد علماء المالية العامة لا يصدرون فى ذلك عن وجهة نظر موحدة بمناسبة مدلول هذا العبء ومدى امكانية تعديته من الحاضر الى المستقبل . فمن هؤلاء العلماء من يذهب الى أن عبء القرض العام يتحمله الجيل المعاصر لابرام عقده ، ومنهم من يرى ان هذا العبء لا بد وأن يستقر على الاجيال المستقبلة فى صورة ضرائب اضافية تستخدم حصيلتها فى رد القرض وفوائده ، بينما ينفرد آخرون بمفهوم يخالف الرأيين المتقدمين ، معلقا الامر كله على ما يترتب على القروض من آثار[٦٢] .

فالذين ينفون امكانية نقل عبء القروض العامة للاجيال القادمة ، يؤسسون دعواهم ابتداء من تعريفهم للعبء الحقيقى للقرض العام بمقدار السلع والخدمات التى حرم المجتمع من التمتع بها نتيجة لتحويل جزء من موارد الدولة الاقتصادية من القطاع الخاص (الافراد) ، الى القطاع العام (الدولة) . ولما كان القرض العام فى جوهره لا يعدو الا أن يكون تحويلا لجزء من القوة الشرائية للجيل الحالى الى الدولة ، فان الدولة عندما تنفق حصيلة القرض فى انشاء مشروع عام ، فان التكلفة الحقيقية للمشروع تتمثل فى المواد الاولية والقوى العاملة وبقية عوامل الانتاج التى استخدمت فى انشاء هذا المشروع . وهذه التكلفة هى العبء الحقيقى للقرض والتى لا يمكن أن يتحملها الا الجيل الذى عاصر عقد القرض وقيام المشروع

اما أولئك الذين يرون نقل عبء القروض العامة كاملة من الحاضر الى الاجيال التى ستأتى مستقبلا ، فيقارنون بين تمويل المشروعات العامة عن طريق كل من الضرائب والقروض العامة . فلو ان الدولة قامت بتمويل انفاقها عن طريق الضرائب ، فان الجيل

الذى عاصر تأسيس المشروع العام هو الذى سيقوم بدفع تكاليفه ، ولن يتم نقل أى عبء من هذه الاعباء الى الاجيال التالية . أما اذا قامت الدولة بتمويل هذه النفقات بواسطة الاقتراض ، فان الجيل الحالى لا يتحمل أى عبء حقيقى ، حيث أن المقرضين قد قاموا بالاكتتاب فى القرض اختيارا ، لا عن طريق تضحيتهم وحرمانهم من جزء من استهلاكهم ، بل كعملية استثمارية « Operation d'Investissement » يتم بمقتضاها استثمار جزء من قوتهم الشرائية الحالية فى سندات تلتزم فيها الدولة بدفع تيار نقدى سنوى من الدخل فى صورة فوائد ، ورد أصل القرض عندما يحين أجل السداد . أما الجيل القادم فانه سيتحمل عبء القروض العامة عندما تفرض عليه الضرائب الاضافية لسداد فوائد القرض ورد أصله . فالقرض العام فى مفهوم هؤلاء العلماء ليس الا ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الاجيال القادمة ، وبذلك تصبح القروض العامة تبعا لذلك وسيلة براقة يستطيع بها الجيل الحالى تأجيل فرض الضرائب (أو حتى التخلص منه) لتمويل النفقات العامة .

ولهذا فان هذه الوجهة من النظر تعتبر القروض العامة وسيلة تشجع على الاسراف والفساد الحكومى وتمد الحكومات المستهترة (حيث تقل ، أو تنعدم فعالية الاساليب المستخدمة للرقابة على مالية الدولة فى جانبها الايرادى والانفاق) بقوة اضافية تمكنها من استنزاف ثروات الاجيال القادمة ، ولذلك فان القائلين بها يعتبرون من أشد المعارضين لسياسة التجاء الدولة الى طرق سبيل الاقتراض العام .

واخيرا فان العلماء المخالفين للرأيين السابقين ، يبدأون بمفهوم مغاير لعبء القروض العامة بالنظر الى نوعية الآثار الاقتصادية المتولدة عن عقدها ، من حيث نفعها أو ضررها . فلكى يكون هناك عبء حقيقى للقروض ، فانه لا بد وأن تفوق الآثار السيئة المترتبة على القرض العام كل المنافع التى قد تنتج عنه . وواضح أن هذا المنطلق يسلب موضوع عبء القرض أهميته التقليدية ويحيل الامر كله الى الآثار الاقتصادية للقروض العامة . فكلما عادت هذه القروض بنفع محقق على الاقتصاد القومى ، كلما تعذر القول بأن هناك عبئا للقرض العام فى هذه الحالة . وبيان ذلك على المستوى الوحدى ، أن الفرد عندما يقبل على شراء كمية من سندات القرض التى تصدرها الدولة بمحض ارادته واختياره كعملية استثمارية يتخلى فيها عن جانب من قوته الشرائية الحالية فى مقابل التزام الدولة بدفع فائدة سنوية (أو دخل سنوى) ورد قيمة السند (أصل الدين) فى نهاية مدة القرض ، فانه لا يمكن القول مع هذا الوضع أن المقرض قد أصبح فى مركز اقتصادى أسوأ من ذى قبل نتيجة شرائه لسنداته . أما على المستوى الجمعى (الاقتصاد القومى ككل) فان عملية القرض العام (فى غير حالات التوسع فى الائتمان) يترتب عليها امكانية

استخدام الدولة لجزء من الموارد الاقتصادية التي كان من الممكن أن يستعملها القطاع الخاص . ومع افتراض أن هذا يؤدى الى اعادة توزيع استعمالات هذه الموارد فى المجتمع توزيعا أفضل من ذى قبل ، فان عقد القرض يقود فى هذه الحالة (بفرض توافر مختلف الظروف المواتية لتوظيف حصيلته) الى زيادة معدلات تكون رؤوس الاموال وللتنمية الاقتصادية ، وبالتالى زيادة حجم الناتج القومى للجيل الحالى والاجيال القادمة الامر الذى يصعب معه التقرير بوجود عبء للقرض العام . فاذا حان موعد خدمة القرض والوفاء به فى جيل لاحق مع قيام هذه الظروف ، فاننا نلاحظ أولا ، ان الناتج القومى لهذا الجيل قد زاد عما يمكن أن يكون لو لم يتم عقد القرض واستخدامه استخداما اقتصاديا أمثل فى الجيل السابق . وثانيا ، ان الجيل اللاحق وان كان قد تحمّل بعد سلفه الالتزام بدفع فوائد القرض ورد أصله ، فانه قد آلت اليه فى نفس الوقت سندات القرض ذاتها بالاضافة الى المشروعات العامة التى أنفقت حصيلته فى اقامتها . وثالثا ، انه حتى ولو فرضت ضرائب اضافية لسداد الفوائد المستحقة عن القروض والوفاء بها ، فان دافعى الضرائب وحاملى السندات هم فى كثير من الاحيان من جيل واحد (بالنظر لعدم طول مدة القروض فى الكثير من أنواعها) وأن ما ينتج عن ذلك ليس عبئا حقيقيا على مستوى الاقتصاد القومى بل اعادة لتوزيع الدخول بين ممولى الضرائب وحاملى السندات . وقد تكون هذه العملية مرغوبة فى حد ذاتها .

واذا كان لنا أن نفاضل بين الآراء السابقة فى مسألة العبء الفعلى للقروض العامة ، فان وجهة النظر الاخيرة تعتبر أكثر مسايرة للاوضاع المعاصرة فى مالية الدول الحديثة من سابقتها بصفة عامة . فالكثير من المساوىء والعيوب التى ألصقت بالقروض العامة ما هى فى حقيقتها الا مخاطر وقتية ارتبطت بأذهان الناس وكثير من الكتاب والمفكرين (خاصة رواد الفكر المالى التقليدى) نتيجة لسوء استخدام حصيلة القروض العامة فى كثير من أوجه الانفاق العقيم . ولا شك أن تجنب هذه الاستخدامات السيئة والنتائج المترتبة عليها لا تكون بمعارضة التجاء الدولة للقروض العامة ، كمورد ائتمانى ، أصبحت له أهميته الكبيرة فى وقتنا الحالى ، بل بالعمل على أن تأخذ السياسة الائتمانية العامة (الموضوعة وفقا للاصول العلمية السليمة) مكانها الصحيح بين مختلف عناصر السياسة المالية للاسهام فى تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية . وبعد هذا ، فان مشكلة العبء الحقيقى للقروض العامة ترتبط ارتباطا وثيقا بالاغراض التى تم اقتراض الدولة من أجل تمويلها . والفيصل فى هذا الشأن يكمن فى مقارنة ما يرتبه الدين العام الناشىء عن القرض من أعباء (تتمثل فى اقتطاع جزء من الناتج القومى ، المخصص للاستهلاك او الاستثمار لخدمته) مع ما يرتبه من زيادة فى الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومى بطريق مباشر او غير مباشر . فهذه

الطاقة تعد مصدر خدمة الدين فى النهاية ، كما أنها هى التى تتحكم أولا وأخيرا فى مسألة تعدية عبئه المالى من الحاضر الى المستقبل .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) وهى ماتعرف ايضا بالطاقة الضريبية القومية ، أى بقدرة الدخل القومى على تحمل الضرائب راجع ما تقدم ذكره فى هذا الشأن بمناسبة الحديث عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية القومية .

(٢) - وهى على ما قدمنا آخذة فى التزايد المستمر فى مالية الدول الحديثة وكنتيجة لذلك تتعدد اسباب الالتجاء الى القروض العامة ، بحيث يمكن التقرير بأن ظاهرة ازدياد هذه القروض تعتبر احدى الصفات المميزة للمالية العامة فى العصر الحديث .

(٣) - راجع فى ذلك الدكتور محمد وديع بدوى : « دراسات فى المالية العامة » (ص ٢٦٠ - ٢٦٨ و ٢٩٣ - ٢٩٦) ، الدكتور محمد لبيب شقير : « علم المالية العامة » (ص ٢٧٩ - ٢٨٢) ، الدكتور احمد جامع : سابق الاشارة اليه (ص ٢٦٠ - ٢٧١) ، الدكتور محمد رياض عطية : المرجع السابق (ص ٣١١ وما بعدها) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : سابق الاشارة الى مؤلفهما (ص ٢١٣ - ٢٢٤) ، الدكتور هاشم الجعفرى : « مبادىء المالية العامة والتشريع المالى » (ص ٢٦٣ - ٢٧٦) ، والدكتور المحجوب : المرجع السابق (ص ٣٦٠ - ٣٦٩ و ٣٧٠ - ٣٧٤) الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق (ص ٣٥٣ وما بعدها) ، الدكتور حازم الببلاوى : « نظرية النقود » (ص ٥١ - ٥٨) ، الدكتور محمد زكى شافعى : « مقدمة فى البنوك » : (ص ٢٠٠ - ٢٠٩ و ٤٤٣ - ٤٤٩) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

Trotabas et Cotteret : Finances Publiques (pp. 253-272), M. Duverger: Institutions Financières (pp. 183-189), J. Marchal: Monnaie et Crédit, Paris, Cujas 1964, H. Dalton: Principles... (part four _ « Public Debt » pp. 175-179), Richard I. Gill : « Economics and the public Interest » (pp. 152-154), P. E. Taylor: op. cit. (Ch. 9 __ pp. 202-229 7, A. H. Hansen: Monetary Theory and Fiscal policy (Ch. IX) .

(٤) - من ذلك وعلى سبيل المثال فى مصر ، تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على الملاهى ، وهى ضريبة غير مباشرة ، للنهوض بصناعة السينما (قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٥) ، وكذلك تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على صحف الدعاوى والاوراق القضائية فى المحاكم لانشاء دور المحاكم واصلاحها وتأسيسها . (قانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤) .

(٥) - وليس ذلك راجعا الى عدم أهمية دراسته بقدر ما هو راجع الى اننا نعتقد ان تقديمها ، فى وقت أصبحت تجتاح التقلبات النقدية معظم اقتصاديات دول عالمنا المعاصر على نحو سلب النظم المالية لهذه

= الاقتصاديات الكثير من مظاهر الاستقرار النقدى أمر يقتضى احاطة شاملة ومستمرة بهذه التقلبات وهو ما لا يكتمل الاحاطة به الا بدراسة تفصيلية وشاملة لها . ولا شك أن هذه دراسة تعتبر على جانب كبير من الأهمية فى الوقت الحاضر حيث يستحق التوافر على تهيئة الاسباب اللازمة لاخراجها وهو ما يقصر عنه نطاق الذى تجرى فيه دراستنا الحالية .

(٦) وتتراوح هذه الضمانات بين الوفاء بسلع معينة تنتجها الدولة ، وبين تخصيص حصيلة بعض الايرادات المعينة لخدمة القرض ، أى الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده .

(٧) هذا مع مراعاة أن هناك بعض أوجه الاختلاف بين القرض الداخلى والقرض الخارجى من ناحية الآثار التى ينتجها كل منهما فى الاقتصاد القومى ، على النحو الذى سنوضحه عند دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

(٨) وهى ظاهرة اصبحت عامة وذائعة فى العصر الحديث وعلى الاخص فى الدول المتخلفة . أنظر فى دراسة هذه الظاهرة بالنسبة لمصر الاستاذ الدكتور حسين فهمى : « الجنيه المصرى بعد الثورة » مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم (١) ، ١٩٧٢ .

(٩) - ويمتاز الوضع الاخير باعطاء الدولة حرية اختيار اكثر الاوقات ملاءمة من الناحية المالية لسداد القرض فيما بين التاريخين المشار اليهما ، الا انه يفقد هذه الميزة اذا لم تهتم الدولة بتعجيل السداد عند حلول التاريخ الاول وحتى حلول التاريخ الثانى ، اذ تجد نفسها فى هذه الحالة ملزمة بالوفاء بالدين مهما كانت حالتها المالية ، وقد تضطر فى سبيل هذا الى عقد قرض جديد ، بشروط غير مناسبة للخزانة العامة .

(١٠) - وقد ذهب كينز « J. M. Keynes » الى اعتبارها نظرا لقصر مدتها جزءا من كمية النقود المتداولة .

(١١) - ويلاحظ على معيار التفرقة بين نوعى القروض المشار اليهما فى المتن ، أن الحكومات كثيرا ما لا تتقيد بمراعاة التقسيمات العلمية أو المنطقية وهى بصدد تسمية القروض التى تصدرها . وعلى سبيل المثال ، فقد سُمّى القرض الوطنى فى مصر عام ١٩٤٢ (حيث كان مبلغ القرض خمسة ملايين جنيه بفائدة قدرها ١/٤ ٢٪) قرضا قصير الاجل مع أن مدته كانت سبع سنوات .

(١٢) - راجع فى ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ - ٣٢١ ، ومؤلف الاساتذة الدكتور فوزى والدكتور بركات والدكتور البطريق ، سابق الاشارة اليه ، ص ٣٥٤ - ٣٦٢ ، وبالفرنسية :

M. Duverger : « Finances publiques » op. cit. (pp. 127-145) et P. M. Gaudemet : op. cit. Tome 2 (pp. 6-13, Section I __ La Nature juridique et èconomique de l'emprunt) .

(١٣) ومعنى ذلك أن الفكر التقليدى يرفض الالتجاء الى القروض ، أى الى عجز الميزانية لتغطية النفقات العادية (الاستهلاكية) .

(١٤) - ويعزز اتجاه الاقتصاديين التقليديين ما خلص اليه السياسيون التقليديون فى هذا الصدد ومنهم السياسى الانجليزى « جلادستون » من أن القرض العام لا تبرره الا ظروف الدفاع القومى الاستثنائية ، والى أن على الدولة أن تحطم القرض والا فانه سيحطمها . أنظر هذا المعنى :

Maurice Masoin : Théorie économique, op. cit. (P. 15;) Edgard Alix: Traité élèmentaire de Science des finances et de législation financière Francaise (P. 872.)

(١٥) أنظر فى عرض الآراء المتقدمة ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣١٩ - ٣٢٠ ، والدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق (ص ١٩٣ - ٢١٢) .

(١٦) - لمزيد من التفصيلات عن وجهة نظر الفكر المالى التقليدى فى شأن القروض العامة أنظر على سبيل المثال :

G. Jèze : Cours de Science des Finances et de législation Financières Francaise. Tome I ; Dèpenses Publiques ; Thèorie gènèrale du Crèdit Public », Paris, 6e èd. 1922, et A. Wagner: Traitè de Sciences des Finances » Tome II, « Le Crèdit public », Paris 1912 -

(١٧) - ولمزيد من التفاصيل عن موقف الفكر المالى الحديث من القروض العامة ، أنظر على سبيل المثال :
H. Laufenberger : Dette Publique et Richesse privée » 3e èd. 1948. (Tome II, du Traitè d'èconomie et de législation Financières ») ; H. G. Moulton: The New philosophy of Public debt, Washington, 1943.

(١٨) - وقد وجدت النظرية الكينزية نموذجا تطبيقيا لها فى الولايات المتحدة خلال فترة الكساد الاقتصادى الكبير الذى بدأ عام ١٩٢٩ ، وفى انجلترا وفرنسا والمانيا فى العقد الرابع من القرن الحالى .

(١٩) - وهكذا وجدت النظرية الكينزية فى عجز الميزانية ، أى فى القروض العامة عاملا من عوامل النمو والتوازن الاقتصاديين .

(٢٠) - راجع فيما تقدم أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، (الكتاب الثانى ، ص ٣٦٦ - ٣٦٧) .

(٢١) - راجع تفاصيل وشروط الالتجاء الى القروض الاجنبية فى هذه الحالة الدكتور المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٦٨ - ٣٦٩ ، ولمزيد من التفاصيل أنظر الدكتور خليل حسن خليل دور رؤوس الاموال الاجنبية فى تنمية الاقتصاديات المتخلفة رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١ .

(٢٢) - راجع فى ذلك أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٣٥ - ٣٣٦ ، والزميل الدكتور زين العابدين ناصر ، ص ٣٦٦ - ٣٣٧ ، سابق الاشارة اليه ، والأساتذة الدكتور فوزى والدكتور بركات والدكتور البطريق : المالية العامة (٣٥٥ - ٣٥٦) .

(٢٣) - وقد أقر هذا المبدأ دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى عام ١٩٧١ حيث تنص المادة (١٢) منه على ما يلى : « لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب . وقد كان ذلك من التقاليد الدستورية التى أرسيت قواعدها الدساتير المصرية السابقة وخاصة دستور عام ١٩٢٣ (المادة ١/١٣٧) .

(٢٤) - بل ان من الكتاب المحدثين من يذهب الى أبعد من ذلك اذ يرون أن تسديد القرض ليس أمرا ضروريا ، بل منهم من لا يقرونه مثل « لرنر » فى مؤلفه :

A. P. Lerner : The Burden of the National Debt. New York, 1948.

(٢٥) - راجع فى ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثانى ، ص ٣٠٦ - ٣١٠ ومن ٣١٩ - ٣٣١ ، الدكتور عبد المنعم فوزى : « المالية العامة والسياسة المالية » ، ص٣١٣ - ٣٣٦ ، الدكتور احمد جامع : سابق الاشارة اليه ، ص ٢٧٢ - ٣١٠ ، أستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : المرجع السابق ، ص ٢٦٨ وما بعدها ، الدكتور محمد وديع بدوى : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ - ٢٩٢ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ٢٧٥ - ٢٩٤ ، الدكتور رشيد الدقر : المرجع السابق ، ص ١٩٢ - ٢٠٤ ، الكتور هاشم الجعفرى : المرجع السابق ، ص ٢٧٧ ٢٨٧ ومن ٢٩٣ - ٣٠٢ ، والدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ وما بعدها . وباللغتين الفرنسية والانجليزية :

A Barrère: « Politique Financière » ouvrage op. cit. (pp. 252-258) et « Economie et Institutions » op. cit., Tome II, Sect. II : « La technique de l'emprunt pp. 146-172); L. Trotabas et J. M. Cotteret : op. cit. (pp. 273-298); P.M. Gauden.et: op. cit. Tome II (Ch. 2 __ La théorie gènèrale de l'emprunt public pp. 4-56), H. Dalton: principles..., op. cit. (pp. 180-204) ; A. V. De Marco : op. cit. (Book V, Ch. I, The Theory of public Loans, pp. 377-398), James M. Buchanon : The public Finance. (27 __ principles of public debt, (pp. 341-356), John F. Due; Government finance. An Economic Analysis. (30 __ Dept. Management pp. 556-584) .

(٢٦) يفترض لتحقق القرض المتقدم ، توافر درجة كبيرة من الثقة فى الدولة ، ويحدث هذا غالبا عندما يتوافر لها قدر كبير من التقدم والاستقرار الاقتصاديين .

(٢٧) - كما يمكن أن تتخذ القروض العامة شكل سلفيات أو تسهيلات ائتمانية تقدمها البنوك الوطنية او الاجنبية او الهيئات الدولية للدولة .

(٢٨) ويتصل بكل سنة (وخاصة فى السندات لحاملها) عدد من الكوبونات (او القسائم) بمقدار مدة القرض ومواعيد الفوائد المقررة فيه ، حيث يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل تاريخ منها يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزانة العامة أو خزانة البنك المركزى الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالبا البنك المركزى .

(٢٩) - ولهذا فانه يقال (بالنظر الى هذه الخاصية المزدوجة) ان السندات المختلطة تحاول الجمع بين مزايا كل من السندات الاسمية والسندات لحاملها

(٣٠) - ويدل تاريخ الدين العام المصرى ، أن مصر قد لجأت كثيرا لطريقة الاصدار بأقل من سعر التكافؤ فى أواخر النصف الثانى من القرن الماضى . راجع فى ذلك ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٧٤ - ٤٠٥ (الفصل الخامس ، عن « دين مصر العام » . والدكتور رياض الشيخ « المالية العامة » ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٩٠ - ١٩٢ (عن تطور الدين فى مصر) .

(٣١) - ويلاحظ ان السندات ذات النصيب لا تلجأ اليها كثيرا الدول ذات الائتمان القوى ، وأكثر ما تستخدمها الهيئات العامة ذات الطبيعة الاقليمية او المحلية ، وسعر فائدتها يكون عادة منخفضا

(٣٢) - والتى أصبحت ظاهرة منتشرة حتى فى الاقتصاديات المتقدمة . من ذلك ما حدث من اعادة تقييم للجنيه الاسترلينى والدولار الامريكى والفرنك الفرنسى أكثر من مرة بالانخفاض ، أو بالارتفاع على نحو ما تحقق بالفعل - وعلى سبيل المثال - بالنسبة للمارك الالمانى .

(٣٣) - ومن أمثلة ذلك قرض « Cailloux » عام ١٩٢٥ فى فرنسا الذى ربطت فوائده بقيمة الجنيه الاسترلينى الذى كان من أقوى العملات حينذاك . وكذلك قرض « Vincent Auriol » عام ١٩٣٧ الذى تم ربطه مع فوائده بالدولار والاسترلينى على أساس تقرير حق الافراد فى اختيار احدى العملتين لتكون قيمتها عند السداد أساسا لرد القرض .

(٣٤) - راجع فى تفاصيل ذلك أستاذنا الدكتور المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثانى ، الايرادات العامة ، ص ٣٢٩ وما بعدها ، وكذلك :

Brochier et Tabatoni: op. cit. pp. 161 et suiv .

(٣٥) - وتحصل البنوك فى هذه الحالة على عمولة (تكون يسيرة فى المعتاد) من الدولة نظير قيامها بهذه العملية لحسابها

(٣٦) - ويلاحظ ان الدولة قد تلجأ فى بعض الاحوال الى استخدام طريقتى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفى معا ، فتتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك وتحتفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور . وبهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة اصدار القرض بأكمله بواسطة الاكتتاب العام . وفى الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور ايضا ، لانها أقدر عادة من الدولة فى الدعاية للقرض وعلى اغراء الجمهور بالاكتتاب فيه ، وبطبيعة الحال تتقاضى البنوك عمولة صغيرة فى مقابل ذلك .

(٣٧) وفى المثال الوارد بالمتن فانه يوافق أولا على طلبات الاكتتاب التى عرض أصحابها شراء مائة جنيه للسند ، ثم تلك التى عرض أصحابها ٩٩ جنيها للسند ، ثم ٩٨ جنيها وهكذا حتى تتم تغطية قيمة القرض بأكملها .

(٣٨) ولتجنب هذه المخاطر فان الفكر المالى يشير الى ضرورة مراعاة التدرج فى عرض السندات فى السوق وعدم عرضها دفعة واحدة .

(٣٩) ويعد الاستهلاك أكثر الطرق الفنية لانقضاء القروض متوسطة وطويلة الاجل ، اذ تبدأ الدولة بسداد قيمة سندات الدين بعد أن يحل أجله المقرر فى شروط الاصدار اذا كان القرض مؤقتا ، أما بالنسبة للقروض المؤبدة فانه يجوز للدولة أن تبدأ فى استهلاكها فى أى وقت تشاء كما سبق أن ذكرنا .

(٤٠) حيث تجرى عملية القرعة اما على أساس أرقام السندات الفردية أو الزوجية ، واما على أساس اختيار مجموعات من السندات تتميز كل منها بعلامة معينة او تقسّم السندات الى عدد من المجموعات مثل ، (أ) ، (ب) ، (جـ) تحمل كل منها أرقام مسلسلة معينة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها بالكامل .

(٤١) – ويختلف هذا الاسلوب عن الاسلوب السابق عليه فى أنه : أولا ، ينصب على عدد معين من السندات ، حسب النسبة المقررة ، لا على كل السندات . وثانيا ، على قيمة السندات التى تخرج من القرعة لا على جزء من قيمتها .

(٤٢) – وإن كان هذا يُعرّض الدائنين للضرر ، ذلك أن هؤلاء سوف يحصلون على قيمة أقل من دينهم الاصلى .

(٤٣) – ومن قبيل هذا ما لجأت اليه الحكومة المصرية عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين العام ، اذ استخدمت فى هذا السبيل الاحتياطى الذى حققته فى السنتين الماليتين ١٩٤٢/٤١ ، ١٩٤٣/٤٢ وقدره ٤٢ مليون جنيه .

(٤٤) – أنظر فى ذلك استاذنا الدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ (الكتاب الثانى) وما بعدها .

(٤٥) – وتكاد تكون الولايات المتحدة الامريكية هى الدولة الوحيدة التى قامت فى العصر الحديث باجراء استهلاكات ضخمة لديونها مستخدمة فى ذلك فائض الميزانية .

(٤٦) – وقد كثر انشاء هذه الصناديق فيما بعد الحرب العالمية الاولى نظرا لازدياد الديون العامة زيادة كبرى من ناحية ، وضرورة العمل على تخفيف أعبائها من ناحية أخرى .

(٤٧) – وقد يتضمن زيادة فى العبء المالى للدولة ، غير أن هذا الاجراء قد يصبح ضروريا ازاء ظروف الدولة واوضاعها الاقتصادية العامة .

(٤٨) – غير ان هذا لا يمنع من وجود حالات أخرى للتبديل ، قد يكون التبديل فيها فى أحوال أخرى مستترا أو مقنعا وذلك فى الحالات التى تلجأ فيها الدولة الى تخفيض سعر فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ،=

= كما لو فرضت ضريبة خاصة على دين من ديونها ، أو ما قد ينطوى عليه تخفيض قيمة العملة من تبديل مستتر للدين ، بالنظر الى ان انخفاض قيمة النقود يؤدى الى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وان بقيت قيمتها النقدية على حالها ، حيث أن انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، وبالتالى فان الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقى .

(٤٩) - وقد استعملت بعض الدول التبديل الاجبارى أثناء القرن التاسع عشر ، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول امريكا اللاتينية ، ومن الواضح ان مثل هذا التبديل يؤدى الى تخفيف العبء المالى للدولة ، وان كان يذهب باعتبارات الثقة فيها مما يجعل حصولها على ائتمان لاحق من الصعوبة بمكان .

(٥٠) - ويتطلب ذلك أن يصبح سعر السندات فوق التعادل ، بالمفاهيم التى سبق أن وقفنا عليها من قبل . ويقتضى ذلك أن يكون سعر فائدة القرض الجديد أعلى من السعر السائد فى السوق المالية ، والا فان الأفراد قد ينصرفون عن اقراض الدولة للتمتع بسعر الفائدة الأكثر ارتفاعا ، والموجود فى السوق المالى .

(٥١) - راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات ، والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٢٥ - ٢٤٩ ، الدكتور كمال غالى : مبادىء الاقتصاد المالى ، ص ١١٥ - ١٣٣ ، الدكتور محمد دويدار : مبادىء المالية العامة ، ص ٢٩٥ - ٣١٣ ، الدكتور رفعت المحجوب : المالية العامة - الكتاب الثانى ، ص ٣٣٢ - ٣٥٤ ، الدكتور هاشم الجعفرى : ص ٢٢٨ - ٢٩٢ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrière : Economie et Instit. op. cit. Tome T (pp. 307-326 et pp. 349-373) et Tome II, (pp. 58-66), H. Laufenberger : « Economie Financière en Trois lecons » (pp. 117-128), H. Brochier et P. Tabatoni: « Economie Financière » (pp. 134-167), Masoin: (Les Effets èconomiques de la dette publique » (pp. 157-171), L. Johanson: (Public Economics » (pp. 105-115); John F. Due : « Government Finance » (26 __ The Economics of Government Borrowing pp. 479-507), Benjamin Higgins: Economics development (pp. 483-503) .

(٥٢) - وتدخل هذه الحالة فى اطار التوسع الائتمانى الذى يؤدى الى ان يصبح الاقراض مصدرا غير مباشر للاصدار النقدى ، أى يعتبر خالقا للنقود ، (شأنه فى ذلك شأن الائتمان الخاص) ، وذلك عندما يكون المكتتبون فى القرض العام هم بنك الاصدار (البنك المركزى عادة) والبنوك التجارية . هنا يمثل شراء السندات القرض العام كما سبق أن ذكرنا ، مناسبة لبنك الاصدار لزيادة كمية النقود التى تطلق فى التداول ، كما يمثل ذلك بالنسبة للبنوك التجارية فرصة لخلق الودائع الخاصة ، (أى لزيادة النقود المصرفية) .

(٥٣) قد يترتب على هذا الاقراض أن يعود جزء من النقود التى يصدرها البنك المركزى فى هذه الحالة الى البنوك التجارية الاخرى نتيجة انفاق الدولة لهذه الاموال ، اذ أن الدولة توزع دخولا على الافراد الذين يودعونها لدى البنوك التى يكون بمقدورها (فى حدود العوامل المشار اليها) أن تتوسع فى منح الائتمان لعملائها .

(٥٤) حيث يعتبر ما كان « الفكر التقليدي » (الكلاسيكي) لا حيد عن افتراضه حالة التشغيل الكامل ، ومن ثم فقد كانت زيادة كمية النقود يتبعها في منطق هذا التحليل ، ارتفاع ضروري ومباشر للأسعار ، بنفس نسبة كمية النقود

(٥٥) ويفسر ذلك عادة بما يعرف « بنظرية الفقر الدائرى » ، حيث تعزو هذه النظرية قلة القدرة على الادخار فى هذه الدول الى انخفاض مستوى الدخل الحقيقى ، الذى هو نتيجة لانخفاض الانتاجية الناشئة عن قلة رأس المال ، التى هى بدورها تعتبر نتيجة لقلة القدرة على الادخار ، وبذلك تتم « الدائرة » ، أنظر فى ذلك على سبيل المثال :

A. H. Hanson: « Public Enterprise and Economic development (pp. 24-25) .

(٥٦) من المتصور ايضا ان تقوم الدولة بانفاق مبلغ القرض فى الخارج ، (لاسباب متعددة ، وان كان يندر أن نجد من بينها ما يتفق وما تقضى به الاصول الاقتصادية والمالية السليمة ، اللهم الا فى الحالات التى يتهدد فيها كيان الثقة فى ائتمان الدولة وتعاملها مع الدول الاخرى ، على مستوى الحكومات والمؤسسات المالية الدولية ومنها تفادى حالة التوقف عن الدفع . فى مثل هذه الحالة وغيرها ، لا يؤثر القرض على النشاط الانتاجى داخل الدولة ، ولا يترتب عليه تضخم او انكماش ، ولا تتأثر الاسواق الداخلية باصدار القرض ولا بانفاق حصيلته

(٥٧) ومن أمثلة ذلك ، ما قامت به الولايات المتحدة الامريكية أثناء الحرب العالمية الاولى ، من انفاق جانب كبير من حصيلة قروضها الداخلية فى فرنسا لشراء سلع وخدمات فيها .

(٥٨) خاصة وان هؤلاء يتنازلوا عن القوة الشرائية التى بأيديهم لشراء سندات القرض لانه اصدر فى الخارج ، وبالتالى فانهم يستمرون فى محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجاتهم الاصلية اليها .

(٥٩) وغالبا ما يكون هو سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية التى يُحرِّم عليها قانونها القيام بمشروعات انتاجية (صناعية أو تجارية) أو نتيجة التزامها بالتوجيهات والقرارات الحكومية التى تجبرها على اعادة استثمار جزء من أموالها فى سندات الدولة

(٦٠) ومن أمثلة ذلك هذه المشروعات ، مشروعات الرى والصرف ، وبناء الخزانات ، وتوليد الكهرباء وغيرها من مصادر الطاقة ، والمشروعات الصناعية (فى غير الصناعات الاستهلاكية) ، وتهيئة طرق المواصلات التى تصل المناطق الصناعية بمركز التعدين وبالاماكن الآهلة بالسكان الخ ...) .

(٦١) هذا وتجدر الاشارة هنا الى انه اذا تم تسديد فوائد القرض عن طريق الاصدار النقدى بحيث تذهب كل الزيادة فى النقود المترتبة على هذا الاصدار الى حملة السندات الذين يقومون باكتنازها ، فانه لن تكون هناك فائدة تذكر فى هذه الحالة أما اذا أدت عملية الاصدار النقدى الى زيادة فى كمية النقود أكبر من فوائد النقود المطلوبة . أو قام حملة السندات بانفاق هذه الفوائد . فان النتيجة النهائية تتوقف على حجم زيادة فى كمية النقود والآثار الاقتصادية المترتبة عليها

(٦٢) – راجع فى ذلك بصفة خاصة الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٤٥ – ٢٤٩ ، والمراجع المشار اليها به ، وأنظر أيضا على سبيل المثال :

'. E. Taylor, op. cit. (Ch. 10. The Burden of Debt, pp. 230-247) .

الباب الرابع

البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى (الموازنة العامة كتنظيم مالى لنفقات الدولة وإيراداتها فى خدمة سياستها المالية)

تقديم وتقسيم : بعد أن وقفنا على النفقات العامة والايرادات العامة فى البابين الثانى والثالث من هذه الدراسة ، فاننا نختم دراستنا بالحديث عن الميزانية العامة أو موازنة الاقتصاد العام .

ولقد ذكرنا من قبل ان الميزانية هى عبارة عن تنظيم مالى يقابل فيه بين جانبى الكميات المالية (« الايرادى » و « الانفاق ») ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية .

ويعنى ما تقدم أنه كى تؤدى الدولة دورها فى حياة المجتمع فانه يتعين عليها القيام بعمل نوعين من التقديرات تتصلان بالنفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها ، وبالايرادات اللازم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات مع بحث كيفية الحصول على هذه الايرادات . وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الانفاق العام بتقديرات الايراد العام بالنسبة لسنة مالية قادمة . ويتم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التى تُعبّر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تسمح باشباع الحاجات العامة فى اطار ما يتقرر فى هذا الشأن من اجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها وضبط الاموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها واعداد الحساب الختامى لمختلف قطاعات الدولة . وتدخل الاجراءات السابقة فى اطار ما يسمى بالادارة المالية والتى يقصد بها تلك العمليات التى تهدف الى توفير الاموال العامة اللازمة لتسير المرافق والهيئات العامة فى الدولة وكذا ضمان استخدام هذه الاموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة فيما أعدت له قانونا .

وتعتبر دراسة الميزانية العامة (بمراعاة ما سبق من موضوعات ، وما طرأ على فكرة الميزانية ذاتها من تطورات) فى جوهرها دراسة فى الاقتصاد التطبيقى .

وموضوع هذه الدراسة هو تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات والاغراض العامة ، ونطاقها بعبارة اخرى هو نشاط الاقتصاد العام فى مجالات الانتاج والتوزيع المختلفة . وتمثل الميزانية عملية مستمرة . فالصفقات والعمليات التى تتم فى الاقتصاد العام (وهى موضوع دراسة الميزانية) ما هى الآ تيار من الانشطة التى تتم

باستمرار . وفى هذه الحركة حركة النشاط الاقتصادى العام والتيارات الاقتصادية التى تحدث نتيجة لذلك ، يرتبط الحاضر بالماضى وبالمستقبل . وعلى ضوء هذا الاتصال تتحدد الاهداف التى يرغب فى تحقيقها ، وهذه هى العلاقات الزمنية فى الاقتصاد العام . وتعكس الميزانية – باعتبارها عملية مستمرة – هذه العلاقات : بين ما تحقق فعلا وبين ما يستهدف تحقيقه فى المستقبل . ومن الطبيعى اذن أن تكون دراسة الميزانية دراسة حركية وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات اقتصادية تربط بين أنشطة تنتمى الى فترات زمنية مختلفة . ومما تقدم ، يتضح لنا ان الموضوعات التى تثيرها دراسة الميزانية العامة على جانب كبير من الدقة التى يلزم لاجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الاهمية المتزايدة التى أصبحت للاقتصاد العام فى مختلف الدول .

ولما كنا نقتصر فى دراستنا الحالية على الاسس والمبادىء العامة ، فاننا نقصر بحثنا فى الميزانية العامة على مجموعة من المباحث التى يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة الآتية :

الفصل الاول – ماهية الميزانية العامة للدولة . (تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها فى المالية الحديثة) .

الفصل الثانى – دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة على تنفيذها فى الاقتصاد العام .

الفصل الثالث – الادماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة .

الفصل الاول

ماهية الميزانية العامة للدولة
(تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها فى المالية الحديثة)

تمهيــــد : يقتضى التعرف على ماهية الميزانية العامة أن نحدد المقصود بهذه الميزانية ، ويتطلب ذلك التعرف عليها أولًا وفى حد ذاتها ، ثم نفرق بينها وبين غيرها من أنواع الميزانيات أو الحسابات التى قد تختلط بها . فاذا فرغنا من هذه المهمة الاولية ، كان هناك مجال لان نحدد طبيعة الميزانية محل البحث من الناحيتين القانونية والمالية ، ثم نتطرق بعد ذلك لبيان أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها الذى أصبحت تقوم به فى المالية الحديثة خلافا للافكار التى كانت سائدة من قبل فى المالية التقليدية .

المبحــــث الاول

تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها المالية والقانونية[1]

نعرض هنا أولا لتحديد المقصود بالميزانية العامة فى حد ذاتها فى خطوة أولى ثم نقابل بعد ذلك خطوة ثانية ، بين هذه الميزانية وبين غيرها من الميزانيات أو البيانات الحسابية وصولا لبيان أوجه الاتفاق ومظاهر الاختلاف المميزة للميزانية محل البحث .

(أ) – تعريف الميزانية العامة للدولة (التعريف الاوّلى والعام) :

يمكن تعريف الميزانية **Budget - Le Budget** بأنها عبارة عن عملية توقع واجازة لنفقات وايرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة ، سنة فى المعتاد ، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية . من هذا التعريف المبدئى يمكننا أن نخلص الى ان الميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الايرادات والنفقات المستقبلة ، بل هى أيضا وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة فى تحقيق اهدافها .

(١) – الميزانية العامة توقع « Prévision » :

تعتبر الميزانية بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية ان تنفقه وان تحصله من ايرادات مالية خلال مدة قادمة ، تقدر بعام واحد فى أغلب الاحوال ، حيث تقوم هذه السلطة باجراء

هذا التوقع او التقدير قبل ان تعرضه على السلطة التشريعية . وتعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والايرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة فى الفترة المقبلة ، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها فى كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها وذلك من خلال ما تنصرف اليه أوجه الانفاق والايراد المختلفة . وغنى عن البيان ان توقع نفقات وايرادات الدولة عن الفترة التى تغطيها الميزانية لا يمكن ان يتحقق بمعزل عن التوقع الخاص بالنشاط الاقتصادى ومستواه للمجتمع بأسره فى نفس المدة ، بل يجب ان يتم التوقع الاول بمراعاة كاملة للتوقع الاخير على النحو الذى سنقف عليه بعد قليل لدى دراسته القواعد الفنية الواجب إتباعها عند تحضير ميزانية الدولة .

(٢) – الميزانية العامة إجازة : « Autorisation » :

ويعنى ذلك ، ان المجالس النيابية (السلطة التشريعية) فى الدول ذات الانظمة السياسية الديموقراطية هى التى تختص باعتماد الميزانية ، اى الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وايرادات العام المقبل . فالحكومة هى التى تقوم باعداد الميزانية ، لكن السلطة التشريعية هى التى تتولى اجازتها باعتمادها لها وذلك قبل ان يعود الامر الى الحكومة مرة اخرى لتقوم بتنفيذها فى الحدود التى صدرت بها اجازة هذه السلطة اى على النحو الذى اعتمدتها به[٢] . ويرجع حق المجالس النيابية فى اجازة الميزانية الى تطور تاريخى طويل ، بدأ بنجاح المجالس الشعبية فى تقرير حقها فى فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ، ثم تقرر حقها فى رقابة كيفية انفاق حصيلة هذه الضرائب ، واخيرا اكتمل حق المجالس المتقدمة فى المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والايرادات عليها بصفة دورية فى وثيقة واحدة هى الميزانية . ويعد حق المجالس النيابية فى هذا المجال من اقوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته تستطيع رقابة الحكومة فى جميع المجالات .

ويلاحظ هنا ، ان تقديرات الحكومة للنفقات العامة هى وحدها ، دون تقديراتها للايرادات العامة ، التى تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية بالمعنى الفنى للكلمة . ذلك أن إجازة هذه للنفقات يعطى الحكومة الحق فى القيام بها وهذا ما يتفق مع المفهوم الفنى للاجازة ، اما موافقتها على الايرادات فلا يتضمن أى خيار للحكومة فى تحصيلها او عدم تحصيلها ، إذ انها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين التى تقررها . وقد تحاول الحكومة أن تضَمِّنْ الميزانية اوجها جديدة للايرادات كضرائب جديدة مثلا بحيث تعتبر اجازة المجالس النيابية للميزانية موافقة على فرض هذه الضرائب الجديدة ، وهذا ما يسمى بملحقات الميزانية Adjonction Budgétaires وتهدف الحكومة من ذلك الى تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب[٣] . والواقع ان ملحقات

الميزانية وان كانت تفيد الحكومة فى الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، الا انها لا تتفق مع ما يجب من اتاحة الفرصة الكافية لمناقشة مبدأ فرض الضريبة واسبابه ونتائجه . وفضلا عن هذا ، فان التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وخطر ودوام ، لا بد ان تصدر فى صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع اليها ، لا فى شكل ملحق باحدى الميزانيات طابعها التوقيت بعام واحد .

(٣) - الميزانية العامة تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية :

لا يكتمل تعريف الميزانية بالنظر فقط الى كونها توقع للنفقات والايرادات مُجازاً (أو معتمداً) من السلطة التشريعية ، بل يتعين فى ظل مالية الدول الحديثة الاشارة الى مدى ما تحدثه محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية . فالميزانية هى الاطار الذى ينعكس فيه اختيارات الدولة (السلطة التنفيذية) لاهدافها وأداتها الى تحقيقها . ففى ظل الفكر المالى التقليدى حيث سادت مبادىء الاقتصاد الحر التى نادت بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادى يتحقق تلقائيا نتيجة التفاعل المرسل للقوى الاقتصادية ، لم تحظ الآثار الاقتصادية للنشاط المالى للدولة بالاهمية نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة ، وإن لم ينكر وجودها تماما . ولكن مع تدخل الدولة فى مجالات النشاط الاقتصادى وانتشار التخطيط واستخدام الادوات المختلفة للتأثير فى الحياة الاقتصادية ، برزت اهمية النشاط المالى كأحد الادوات الرئيسية فى تحقيق اهداف المجتمع ، خاصة وان التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته بالمقارنة مع وسائل التدخل التحكمية . كذلك وضحت مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فاختيار الدولة لنفقاتها وايراداتها قد يعرقل اهداف المجتمع ، ما لم يتم هذا الاختيار عن طريق المام شامل بكافة الاثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والظروف البيئية المحيطة بها . وقد استدعى ذلك ضرورة النظر الى الميزانية العامة فى ظل إطار اكبر يُعَبِّر عن نشاط المجتمع بأكمله ، وبذلك اصبح من المتعذر فصل الميزانية عن الخطة او عن الحسابات القومية ، كما ان أهمية الآثار الاقتصادية أدت الى ضرورة النظر اليها فى ضوء الميزانية الاقتصادية ، ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يختلط بها .

(ب) - تمييز الميزانية العامة عما قد يختلط بها من الانواع الاخرى من الميزانيات والبيانات الحسابية :

من أهم الاسباب التى تدعو لاجراء هذل التمييز ان الميزانية (بمعناها الحسابى) تعتبر بمثابة قائمة شاملة لنشاط محدد تسجل فيها كل العمليات التى تتم داخل دائرة نشاط معين .

وتبعا لهذا المعنى توجد انواع متعددة من الميزانيات ، يختص كل نوع منها بدائرة نشاط محددة ، وجميعها تضم مختلف الصفقات والمعاملات الاقتصادية التى تتم داخل هذه الدوائر . ومن ذلك وعلى سبيل المثال ميزانية الاسرة ، والتى تشتمل على نتائج كل المعاملات التى تكون الاسرة طرفا فيها[٤] ، وميزانية المشروع (او الميزانية الخاصة) وتظهر فيها العمليات الاقتصادية التى يقوم بها المشروع حيث تظهر كل العمليات التى تؤدى الى تغير الوضع الاقتصادى (او المركز المالى) لهذه المشروعات . وفى الواقع تؤدى كل الصفات التى يكون المشروع طرفا فيها الى تغيير وضعه الاقتصادى . ولهذا فميزانية المشروعات تقدم صورة كاملة لانشطة هذه المشروعات أياً كان نوعها . وفى نوع آخر من حسابات المشروعات يصور الدخل والانفاق المخطط لفترة مقبلة . وهذه هى الخطة المالية للمشروع ، وتتعلق بتكوين الدخول النقدية وأوجه استخدامها . (الانفاق والتراكم النقدى) .

وميزانية الاقتصاد العام ، (أى ميزانية الدولة العامة) وفيها تسجل العمليات الاقتصادية المتعلقة باشباع الحاجات العامة وتمويل النفقات اللازمة لتوفير الخدمات وتحقيق مختلف الاهداف العامة ، والميزانية القومية ، وفى هذه الحالة تتسع دائرة الميزانية لتحتوى الاقتصاد القومى فى مجموعة ويتسع نطاق الصفقات والعمليات التى تضمها لتشمل نتائج الانشطة الاقتصادية فى فترة مقبلة . وتضم هذه الميزانية الموارد القومية المتاحة فى جانب (الناتج القومى) ، والاستخدامات المختلفة التى توجه اليها هذه الموارد فى الجانب الآخر (الاستهلاك والاستثمار فى مختلف القطاعات[٥] . وبالاضافة الى تعدد وتنوع الميزانيات على النحو المتقدم ، فإن هناك انواعا اخرى مختلفة من الحسابات منها الحساب الختامى والحسابات القومية او حسابات الدخل القومى ، وهى كلها وغيرها امور تتداخل فى بعض المفاهيم مع ميزانية الدولة الامر الذى يوجب علينا أن نعقد مقارنة بينها وبين الميزانية بالمعنى الذى تتحدد فى اطاره . وفى هذا الشأن فاننا نقابل بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة ، والميزانية العامة والمحاسبة القومية (الميزانية القومية والحسابات القومية) ، واخيرا الميزانية والحساب الختامى .

(١) – الميزانية العامة وميزانية المشروعات الخاصة :

تتشابه الميزانية العامة ، اى ميزانية الدولة ، مع الميزانية الخاصة ، اى ميزانية المشروع الخاص السابق الاشارة اليها فى ان كلًا منهما يعد تقديرا للمبالغ المنتظر انفاقها واوجه هذا الانفاق ، وللمبالغ التى ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل وذلك فى خلال فترة قادمة ، غالبا ما تكون لمدة عام واحد . وهكذا فالميزانية سواء عامة أو خاصة ليست الآ محاسبة

توقعية « Comptabilitè Prévisionnelle » ، الأولى عامة والثانية خاصة . لكن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة فى أن الاولى تتضمن عنصر الاجازة الذى سبق ان عرضنا له ، والناتج عن انفصال سلطات الدولة ، فى حين ان الميزانية الخاصة ليست الآ توقعا فحسب للنفقات والايرادات المقبلة ولا تحتاج الى اية اجازة .

(٢) – الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية والحسابات القومية :

تعنى الدول المتقدمة فى وقتنا الحاضر باعداد ما يسمى « بالميزانية القومية أو الاقتصادية » « Le Budget National ou économique » وهى عبارة عن مجموعة من التقديرات لما ينتظر ان يكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادى فى المجتمع فى فترة زمنية مقبلة « Exante » وذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل القومى فى هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه[٦] . وعلى ذلك فبينما ميزانية الدولة تعكس مختلف اوجه نشاط الدولة وحدها كشخص معنوى عن العام المقبل ، فان الميزانية القومية تعكس مختلف هذه الأوجه فى المجتمع بأسره بما فيه الدولة (الاقتصاد العام) عن نفس هذه الفترة . وبينما ميزانية الدولة هى توقع واجازة كما رأينا ، فان الميزانية القومية ليست الآ توقعا فحسب دون أية إجازة .

مما تقدم يتضح لنا ان الميزانية القومية لا تتطابق مع ميزانية الدولة ولا يمكن ان تحل محلها[٧] ، وإنما تؤلف الميزانية القومية البيانات الاساسية التى يمكن على هديها اعداد ميزانية الدولة . فالميزانية القومية تحتوى على عنصرين ، النفقات القومية ، اى الانفاق الكلى والايرادات القومية ، اى الطلب الكلى . والنفقات القومية تمثل جملة الاموال والخدمات المتوقع ان يستهلكها او يدخرها المجتمع ، بينما تمثل الايرادات القومية نتائج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه . ومقارنة العناصر التى تتألف منها الميزانية القومية يساعد الدولة فى اعداد سياستها الاقتصادية بصفة عامة ، وميزانية الدولة بصفة خاصة ، اذ يجب أن تؤخذ البيانات الواردة بهذه الميزانية بعين الاعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة عن الحياة الاقتصادية القومية بحيث لا يكون لقراراتها التى تتخذها بشأن الميزانية العامة تأثير ضار على النمو والتطور الاقتصادى للدولة[٨] .

اما الحسابات القومية ، أو حسابات الدخل القومى « Les Comptes de la Nation » فهى فكرة حديثة العهد ايضا ، يقصد بها الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادى الكلى للمجتمع خلال فترة انقضت ex post سنة فى العادة وذلك من خلال العمليات التى تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل القومى فى هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه . وتعد الحسابات القومية الموضوع الثانى الذى تبحثه المحاسبة القومية ، وتفيد دراسة

الحسابات المتقدمة عند وضع الميزانية القومية ، إذ بفضل بيان هذه الحسابات عن السنوات الماضية يصبح فى الامكان بواسطة التعديلات التى قد يقتضيها الحال ، اعداد التوقعات بما سيكون عليه النشاط الاقتصادى فى المجتمع فى العام المقبل ، اى اعداد الميزانية القومية بمعنى آخر . وبوجه عام فان الميزانية القومية تعد من انظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق بين مقتضيات النظام الرأسمالى وبين متطلبات الحياة المعاصرة ، فى محاولة لحل معضلة التوفيق بين مصالح الجماعة وصوالح الافراد ، أى بين التنظيم والحرية . ومن الدول التى اخذت بنظام الميزانية القومية فى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ، المملكة المتحدة (انجلترا) ، وهولندا والسويد والنرويج .

(٣) - الميزانية العامة والحساب الختامى :

ينبغى ان نفرق بين الميزانية وبين الحساب الختامى . فالميزانية حيث تتعلق بفترة مقبلة ، تحتوى على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق . اما الحساب الختامى « Final account + compte final » فهو بيان للنفقات والايرادات التى تحققت فعلا فى فترة انقضت من الزمن حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريرا للمدى الذى بلغته صحة تقديرات الميزانية[٩] . وهكذا فان الميزانية تختلف عن الحساب الختامى من حيث الفترة الزمنية المغطاة فى كل منها . فالميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة ، أما الحساب الختامى فانه نظرة تتعلق بفترة زمنية قد انقضت بالفعل . الآ ان الميزانية تلتقى مع الحساب الختامى فى ان موضوع كل منهما نفقات وايرادات الدولة وفى أن ، كل ميزانية لا بد وان يكون لها حساب ختامى، ويقدر المدة التى نفذت فيها الميزانية، كما انه لا بد وأن يصدر عنها الحساب الختامى . كما يلتقيان أيضاً فى انه عند اعداد الميزانية لا بد من الاعتماد على الحساب الختامى للسنوات الماضية وانه عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لا بد من عمل حسابها الختامى لمعرفة مدى صحة التوقعات والى أى حد لم تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الاجازة النيابية (الصادرة عن السلطة التشريعية) وذلك فيما يتعلق على الأخص بالنفقات العامة .

ولكل من الميزانية والحساب الختامى اهميته . فالمؤرخ والاحصائى يهتمان اكثر بالحساب الختامى لان عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . اما بالنسبة للساسة والمهتمين بالسياسة ، فان اهمية الميزانية تبدو كبيرة لانها تعتبر خطة للعمل (او برنامجا له) تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعتزم القيام به فى المدة المحدودة لهذه الخطة تصويرا رقميا للنفقات والايرادات العامة . وتصوير برنامج الحكومة فى مثل هذه الصورة الرقمية يكشف كشفا دقيقا عن اهدافها ويوضح طريقة اجرائها لنفقاتها وتدبيرها لمواردها . وفى

الدول الديمقراطية تصل الاحزاب الى منصة الحكم ، أو تنحى عنها ، ويفاضل الناخبون بين حزب و آخر على أساس برنامجه في الحكم الذي تصوره الميزانية العامة أصدق تصوير .

(ج) الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة (المضمون المالى للميزانية العامة ومدى تميزها عن قانون ربطها) :

لا يكتمل التعرف على ميزانية الدولة بالاقتصار على تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يختلط بها ، فالميزانية عمل تقوم به السلطة التنفيذية (إعداداً وتنفيذاً ، من خلال ما تقوم به هيئاتها العامة) ، ومن ثم فهو عمل ادارى له محتوى مالى يتم اعتماده بالقانون الذى تصدره السلطة القائمة على اصدار القوانين في المجتمع (السلطة التشريعية والذى يعرف بقانون ربط الميزانية) ولهذا فإنه يجدر بنا أن نستظهر هنا باختصار طبيعة هذا العمل من الناحيتين المالية والقانونية على التوالى :

(١) – الطبيعة المالية لميزانية الدولة العامة (المضمون المالى للميزانية) :

تحتوى الميزانية العامة على نحو ما يظهره لنا تعريفها المتقدم على عمل تقديرى يتعلق بفترة مستقبلة تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والايرادات العامة . نقطة البدء فى هذا العمل هو تحديد حجم الخدمات العامة التى تقرر الدولة القيام بها فى خلال الفترة المقبلة التى تغطيها الميزانية ، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات ، وأخيرا تقدير الايرادات العامة التى تغطى هذه النفقات ، على ان يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين من التقديرات . هذه التقديرات تعكس عملاً تحليليا : تحليل للانفاق العام وللايراد العام على مكونات كل منهما ، ثم اختيار المكونات الاكثر صلاحية فى الجانبين بما يتمشى والخطوط الاساسية للسياسة المالية العامة للدولة (من النواحى الانفاقية والايرادية) .

وتتبلور نتائج العمل التقديرى المتقدم فى صورة جدول محاسبى يبين المحتوى المالى للميزانية ، والذى يحتوى على تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها بين الانواع المختلفة من الانفاق العام ، وبين الهيئات المختلفة القائمة بالانفاق العام ، وتقديرات الايراد العام مع تقسيمها بين الانواع المختلفة للايراد العام . هذا الجدول المحاسبى يحتوى على تقديرات تتصل بفترة مستقبلة كما اوضحنا ، ولهذا فان الميزانية تمثل حالة تنبؤ لها بعدها الزمنى الذى يغطى فترة مستقبلة هى السنة عادة كما أسلفنا . وليس من اللآزم ان تكون هذه السنة هى السنة التقويمية (الميلادية فى المعتاد والتى تبدأ من اول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر) وإنما قد يتحدد بدؤها وانتهاؤها بتواريخ تختلف عن تواريخ بدء وانتهاء السنة التقويمية – بل وقد

تمتد لفترة اطول من العام ، اذ تغطى ميزانيات بعض الدول والهيئات المحلية فترة عامين لا عام واحد – حيث يتحدد كل ذلك وفقا لظروف النشاط المالى الخاص بكل دولة من الدول .

(٢) – الطبيعة القانونية للميزانية (مدى تميز الميزانية ذاتها عن قانون ربطها) :

هذا الجدول المحاسبى سالف الذكر ، يكتسب صفته القانونية من القانون الذى يجيزه ويجعله ملزما . الآ أنه ينبغى عند البحث فى الطبيعة القانونية للميزانية أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها[١٠] .

فالميزانية تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها فى معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على الهيئة التى تحددها السلطة التشريعية لإعتمادها ، فاذا وافقت عليها صَدَر بها قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » . أمآ الميزانية نفسها فانها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا اداريا لا من جهة الموضوع فحسب ، (اذا هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وانما من ناحية الشكل ايضا ، اذ هى خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة ، (وهذا اختصاص من اختصاصاتها) والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس اختصاصها فى شكل قرارات ادارية . أمآ قانون ربط الميزانية فانه يعد عملاً تشريعيا من حيث الشكل فقط ، لانه صادر عن السلطة التشريعية فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين . أمآ من زاوية الموضوع فهو ليس سوى عمل ادارى لانه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة ولا يعطى للحكومة سلطة أو حقا لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية . فالايرادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها ، كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة لكى تمارس سلطاتها هذه ، لا بد لها من الحصول على إجازة من جانب السلطة القائمة على أمر التشريع على التقديرات الواردة فى الجدول المحاسبى التقديرى السابق ، ولكن هذه الاجازة تظل عملا اداريا هى الاخرى ولذلك ، فإن هذا العمل يجب ان يكون فى حدود القوانين المطبقة فى الدولة . هذا وتجدر الاشارة هنا الى ان السلطة التنفيذية قد تنتهز احيانا فرصة تقديم الميزانية للسلطة التشريعية للاعتماد فتلحق بها تشريعات حقيقية[١١] ، أى قوانين من حيث الشكل والجوهر (يقصد بها فى الغالب تقرير ضرائب جديدة) ، وفى مثل هذه الحالة ينطوى قانون الميزانية على عنصرين متميزين تمام التميز : الميزانية وهى قانون من الوجهة الشكلية ، وعمل ادارى من الوجهة الموضوعية على ما قدمنا ، والتشريعات الملحقة بها وهى قوانين بالمعنى الفنى للكلمة (شكلا وموضوعا) . ومثل هذا المسلك أى المتعلق بملحقات الميزانية الذى تأخذ به بعض الدول يعتبر معيبا وليس من السهل تبريره وذلك لسببين أساسيين : الاول ، لأنه

غير منطقى ، لأن القانون الصادر بربط الميزانية ذو صفة مؤقتة لا تتعدى مدته السنة المالية فى الاحوال العادية ، وبهذا المعنى فانه لا يصح ان يتضمن تشريعات حقيقية أى عامة ودائمة بالنظر الى أن تضمين الميزانيات العامة سنة بعد أخرى ، نصوص قوانين من هذا القبيل يجعل من الصعب فى المستقبل الرجوع الى هذه النصوص لتشتتها فى الميزانيات المختلفة . والثانى ، لانه ينطوى على خطورة كبيرة ، وذلك لان العادة قد جرت على أن تسود روح السرعة فى المجالس النيابية أثناء نظر الميزانية السنوية للدولة . والحاق قانون عادى بها لا يتيح التريث فى دراسته ولا يترك الفرصة لبحث الغرض منه والنظر فيما يترتب على تقريره من نتائج . وعادة ما تلجأ الحكومة الى الحاق القوانين العادية بالميزانية تلافيا للاجراءات البطيئة التى تمر بها هذه القوانين وجريا وراء التعجيل فى اقرارها . ولكن هذا التعجيل قد يؤدى الى ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية فى الدولة ، ولذلك فان المسلك المشار اليه يعتبر من الامور التى ينبغى التخلى عنها[١٢] .

المبحث الثانى

الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية ودورها فى المالية العامة الحديثة[١٣]

تحظى الميزانية العامة فى وقتنا الحالى بأهمية متزايدة تغطى ابعادا سياسية واقتصادية واجتماعية فى الدول المختلفة . ولقد صحب هذا التزايد فى الاهمية ، تغير وتطور كبيرين فى نطاق الدور الذى اصبحت تقوم به الميزانية فى المالية الحديثة عن الافكار التى كانت سائدة عن هذا الدور لدى مفكرى المالية العامة التقليديين . وفيما يلى نتناول الامور المتقدمة بالبيان فى ثلاث نقاط على التوالى :

(أ) - الاهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية العامة للدولة :

نعرض لهذه الاهمية فى خطوتين متتاليتين ، تعنى الاولى منهما بالناحية السياسية ، والثانية بالناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

(١) - أهمية الميزانية من الناحية السياسية :

للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى فى الدول ذات الانظمة النيابية والديمقراطية ، لان الزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام الى المجالس النيابية لكى يجيز لها نواب الشعب

صرف النفقات وتحصيل الايرادات ، يعنى اخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس ، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التى تطلبها او رفضها مشروع الميزانية الذى يقدم اليها . ولعل مما يزيد فى الدلالة على هذه الاهمية ان معظم الثورات والتغيرات الدستورية ترجع فى معظمها الى سوء واضطراب الاحوال الماليه وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته فى الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية فى الدول تميل عادة الى ان تتركز فى يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية . ففى الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان فى يد ممثلى الامة فى المجالس النيابية ، اما فى الدول ذات الانظمة الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار اليهما فى قبضة السلطة التنفيذية ، وهو الامر الذى يصعب معه (ان لم يكن من المتعذر بالفعل) اخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من جانب المجالس النيابية التى توجد فى هذه الدول . هذا ومن الملاحظ فى كل حال ان اعتماد المجالس النيابية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر الى ما يؤدى اليه اخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعلنية من ابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية ، فضلا عن انه يقلل الى حد كبير من المفاجآت التى قد يتعرض لها دائنو الدولة .

(٢) – أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية :

للميزانية العامة اهمية من الناحيتين الحاليتين لا تقل شأنا عن اهميتها من الناحية السياسية ان لم تفقها . هذه الاهمية آخذة فى التزايد باتساع نطاق دور الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى الدول المعاصرة . فعن طريق الميزانية ، تستطيع الدولة ان تعدل فى توزيع الدخل القومى فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الافراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة[١٤] .

وقد أصبحت رسالة الميزانية فى عصرنا الحاضر ، وفى الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى ، فلم تعد الميزانية العمل الذى تقدر بواسطته الايرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما اصبحت تهدف ايضا الى تحقيق العمالة الكاملة والى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة (بغض النظر عن اسباب عدم الاستخدام) والمساهمة فى زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة . وفى الدول ذات الاقتصاد المخطط (وعلى الاخص البلدان الاشتراكية) يعظم دور الميزانية كثيرا لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادى ، اذ تصبح الميزانية والحال كذلك ، جزءا من الخطة المالية العامة للدولة وأداة من أهم ادوات تنفيذها ، وذلك على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه من قبل فى الباب الاول من هذه الدراسة .

(ب) دور الميزانية العامة فى مالية الدولة (إتساع نطاق هذا الدور فى المالية العامة الحديثة عن مفهوم النظرية التقليدية) :

احدثت التغييرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التى طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة فى فكرة الميزانية والدور الذى تقوم به فى مالية الدولة . وفيما يتعلق بهذا الدور فاننا نجدنا - من حيث التطور التاريخى - ازاء مفهومين ، الاول منهما ذاع لفترة معينة فى فكر النظرية التقليدية ، والثانى إنتشر مع الواقع المتطور وهو المفهوم الحديث الذى تأخذ به المالية العامة الحديثة .

(١) - دور الميزانية العامة فى النظرية التقليدية :

كانت النظرية التقليدية فى مرحلة من التطور الاقتصادى والاجتماعى للدول المختلفة تتميز بعدم تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية الآ فى حدود ضئيلة وذلك تأثرا بمذهب الحرية الفردية الى إزدهر فى ظله نظام الاقتصاد الحر او المرسل . لهذا فقد غلب على فكر هذه النظرية نوع من « الحيادية » الاقتصادية[١٥] ، حيث تمثل هذا الحياد فى مجموعة من الآراء التى كانت ترى ان افضل الميزانيات هى أقلها نفقات ، وأن توازن جانبى الايرادات والمصروفات يعتبر أمراً حيويا فى الميزانية السنوية (التوازن السنوى) وقد ترتب على هذه الآراء وغيرها أن رفض التقليديون فكرة إحداث عجز (منظم أو غير منظم) فى ميزانية الدولة .

(٢) - دور الميزانية فى المالية العامة الحديثة :

أماّ فى المالية الحديثة ، وقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها فى مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على اقليمها ، فلم يعد هناك محل للحديث عن حياد الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من ادوات السياسة المالية تلجأ اليها الدولة لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية التى تأخذ بها بالمعنى الواسع (فى الرأسماليات المتقدمة فى ظل المالية الوظيفية أو المعوضة) بل وجزءا متداخلا ومكملا فى الخطة المالية العامة الداخلة فى اطار التخطيط القومى الشامل وبخاصة فى الاقتصاديات الاشتراكية . ولهذا فقد اندثرت معظم الآراء التى كانت تنادى بها النظرية التقليدية بتغير الظروف البيئية المحيطة بمالية الدولة ، وللاسباب والمبررات التى تكمن وراء ظاهرة الازدياد المستمر فى النفقات العامة ، وهو الواقع الذى اصبح يقابله ويوازيه فى اتجاه مساره تدخل الدولة المستمر فى مختلف الامور العامة والخاصة . وهكذا فلم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبى الايرادات

والمصروفات فى الميزانية السنوية ، بل اصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادى والاجتماعى للاقتصاد القومى ككل ، وليس التوازن المالى والحسابى للميزانية . ومن ناحية اخرى فإن التوازن السنوى لم يعد امر تلتزم الدولة بحرفية تنفيذه ، اذ ان المالية العامة الحديثة توجه جل اهتماماتها الى ما يسمى بالتوازن الدورى ، أى توازن الميزانية على أعوام الدورة الاقتصادية . وكنتيجة لهذه الافكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديدة فى المالية العامة ، ولقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة على الاجراءات المتبعة فى اعداد الميزانية واعتمادها ، وبدرجة أقل فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ وذلك على النحو الذى سنقف عليه فى موضعه من هذه الدراسة .

هذا ومن الأمور التى نود ان نسترعى الانتباه اليها هنا ان ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادى واتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادى الذى تقوم به . فتغير هذا النطاق بين الضيق والاتساع لا يعنى بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر والكبر ، إذ ان هذا الاخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادى للدولة ، وانما يتوقف على حجم الاقتصاد القومى . فعلى إفتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادى للدولة (من حيث انواع النشاط التى تقوم بها) فإن كبر حجم الاقتصاد القومى مع تطوره يؤدى الى كبر حجم ميزانية الدولة إذ يزيد انفاقها ، وبالتالى ايرادها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التى تقوم بها على حاله .

المبحث الثالث

القواعد الفنية التى تحكم الميزانية العامة
(مفهومها العام التقليدى وتطورها المعاصر[١٦])

عرفت المالية العامة التقليدية طائفة من القواعد (او المبادىء) التى تحكم تحضير الميزانية وتقديمها الى السلطة التشريعية لإعتمادها . هذه القواعد تترجم عن الطبيعة الادارية والسياسية للميزانية وتتلخص فى اربعة قواعد هى : قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة عمومية الميزانية وقاعدة توازن الميزانية . والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه من خلال فحص الميزانية وتيسير الرقابة عليه . وقد وضعت هذه القواعد لتكون ضمانا ضد المساوىء التى كانت منتشرة فى عهود الحكم المطلق . أما فى الوقت الحالى ، فقد شهد الفكر المالى الحديث خروجا غير متكافىء الاهمية على هذه القواعد (دون ان يصل الامر لحد هجرها) وذلك لمسايرة

التطور الذى لحق مالية الدولة العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة وفى نواحى نشاطها وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى . ولقد أدى ذلك الى ضرورة إعادة النظر فى مدى وجوب اتباع القواعد المشار اليها ، خاصة بعد أن تعددت الاستثناءات الواردة عليها على نحو يجعل من الصعب التقرير باستمرارها كقواعد عامة فى كل الاحوال .

وسنحاول الآن التعرف على القواعد المتقدمة إجمالًا ثم نعرض بعد ذلك فى نقطتين متتاليتين للتطور الذى لحق بهذه القواعد ، وخاصة قاعدتى سنوية الميزانية وتوازن الميزانية ، فنوضح المفاهيم المتطورة التى طرأت عليهما فى المالية الحديثة .

(أ) – نظرة عامة على قواعد الميزانية (المفاهيم الاساسية لوحدة الميزانية ، وسنويتها وعموميتها وتوازنها والاستثناءات التى ترد على كل قاعدة) :

ذكرنا فى بداية هذا الفصل أن هذه القواعد فى صورتها التقليدية تتمثل فى أربعة قواعد تتعلق بوحدة الميزانية وسنويتها وعموميتها وتوازنها . وفيما يلى نعرض لهذه القواعد تباعاً لنقف على مضمون كل منها فى ايجاز وذلك على النحو التالى :

(١) – قاعدة وحدة الميزانية :

يقصد بقاعدة وحدة الميزانية « **La règle de l'unité Budgétaire** » أن تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها فى ميزانية واحدة[١٧] ويلاحظ ان الميزانية المقصودة هنا هى ميزانية الدولة وحدها ومن ثم لا يعتبر استثناء من مبدأ وحدة الميزانية أن تكون هناك ميزانيات عامة اخرى خاصة بالاشخاص العامة غير الدولة ، كميزانية المحافظات ، اذ تعتبر كل محافظة شخص عام مستقل عن شخص الدولة وبالتالى له ميزانية عامة مستقلة عن ميزانياتها . ويبرر هذه القاعدة ما لها من فوائد تتصل بالناحيتين المالية والسياسية . فمن الناحية المالية ييسر اتباع القاعدة الراهنة معرفة المركز المالى للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الايرادات الامر الذى يساعد الباحثين والماليين على معرفة ما اذا كانت الميزانية متوازنة أو غير متوازنة ، فضلا عن معاونتهم على الالمام بأوضاع الدولة المالية الحقيقية .

ومن الناحية السياسية فان هذه الوحدة تسهل على المجالس النيابية مهمة مراقبة الميزانية ، ولهذا فقد كانت قاعدة الوحدة من القواعد الاساسية فى المالية العامة التقليدية . ورغم التسليم بأهمية الفوائد المتقدمة التى تستند اليها قاعدة وحدة الميزانية ، فإنه من المشاهد ان المالية الحديثة اصبحت تسمح بايراد استثناءات كثيرة عليها .

من **هذه الاستثناءات التى نصادفها** – دون ان نخوض فى التفاصيل الخاصة بكل منها[١٨] – « **الحسابات الخاصة للخزانة** » ، Les Comptes Spéciaux du « Trésor – وذلك لان هذه الحسابات هى عبارة عن وسيله فنية تسجل دخول اموال الى خزانة الدولة (بمناسبة بعض العمليات الخاصة التى تقوم بها) لا تعتبر ايرادات عامه ، وخروج اموال منها لا تعد نفقات عامة ، وهى بهذه الصورة لا تعد استثناء على وحدة الميزانية ، بل على العكس فانها تؤدى الى اظهار المركز المالى للدولة على حقيقته دون اضافة مبالغ الى ايرادات الدولة او الى نفقاتها لا تعتبر فى الحقيقة ايرادات او نفقات عامة . لكن قد تسيء الحكومة استخدام هذه الوسيلة الفنية فى بعض الاحوال بصورة تؤدى الى ان تشكل هذه الحسابات استثناء فعليا من قاعدة وحدة الميزانية . **والميزانيات غير العادية** **Les Budgets extraordinaires** التى تضطر الدولة لاستخدامها عند انفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية او استثنائية ، وإن كان يلاحظ فى هذا الصدد ان بعض كتاب المالية العامة يرى فى الحالات التى تتأكد فيها جدية الاسباب الداعية للانفاق غير العادى ، ان وضع ميزانية غير عادية ، يعتبر من الامور المستحسن القيام بها ، مما يسمح بمقارنة حالة الدولة المالية فى السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع الى ارقام الميزانيات العادية وحدها . الآ ان الدول كثيرا ما تسيء استخدام الميزانيات غير العادية فى امور لا تبررها ، ولذلك فان الاتجاه الحديث فى المالية المقارنة ، تلافيا لهذه المساوىء ، يعمد الى التقليل من الميزانيات غير العادية والاستعاضة عنها باجراء تقسيم فى الميزانية بين النفقات الدورية والخاصة بالمشروعات الخاصة ، **والميزانيات الملحقة** « **Les Budgets Annexes** » والتى تتمثل فى ميزانيات بعض الهيئات (او المرافق العامة) القائمة بنشاط صناعى او تجارى التى يستدعى حسن سيرها ان تخصص لها ميزانية مستقلة تشتمل على ايرادات الهيئة (او المرفق) وتلحق بميزانية الدولة (حيث يضاف الفائض او العجز فى ميزانية الهيئة الى الميزانية العامة) . وفى هذه الحالة لا يتعدى الامر الى اعطاء الهيئة الشخصية المعنوية المستقلة ، بل يقتصر فقط على اعطائها الشخصية المالية المتميزة . ومن أمثلة ذلك ، مرفق البريد **P.T.T.** ومرفق الاذاعة **O.R.T.F.** فى فرنسا . ويلاحظ على ما سبق ان الميزانية العامة على النحو المتقدم تحتوى وملحقاتها كل أوجه نشاط الدولة الامر الذى يحترم مبدأ شمول الميزانية ، ولكن الميزانية الملحقة تمثل خروجا على مبدأ تخصيص ايراد معين لانفاق معين فى الميزانية . وتتمثل الحكمة من الميزانيات الملحقة فى اظهار الظروف الخاصة بنشاط بعض الهيئات التى تستلزم ادارة خاصة تختلف عن ادارة الهيئات العامة الاخرى .

والميزانيات المستقلة **Les Budgets Autonome** ، وهى الخاصة بميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، اذ يستتبع الاستقلال فى

الشخصية الممنوح لها لتسهيل قيامها بوظائفها المختلفة ، ان تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة الى نص تشريعى صريح يقرر ذلك[١٩] ، ولا يستتبع استقلال المرفق او المشروع العام بميزانية مستقلة ان يسعى بمفرده لتحقيق توازن ميزانيته او ان يسعى الى احتكار موارده ، اذ انه فى الحالة التى تكشف نتيجة النشاط الذى يقوم به عن عجز فإن الامر قد يؤدى الى منحة اعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الاعانة للقطاع الخاص ، كما ان تحقيقه لفائض يمكن ترحيله الى هذه الميزانية الاخيرة وفقا لتوجيهات السياسة الاقتصادية والمالية فى الاقتصاد القومى . ولقد عرفت مصر امثلة عديدة لهذه الميزانيات قبل ميزانية عام ١٩٦٤/١٩٦٣ ، الآنه ابتداء من هذه الميزانية والميزانيات اللاحقة ، وزعت الانواع المختلفة التى كانت قائمة بين ميزانيتى الخدمات والاعمال بحسب طبيعة النشاط الذى تمارسه الهيئة (أو المشروع) التى كانت تتمتع بميزانية مستقلة ، وبذلك تختفى الميزانيات المستقلة فى جمهورية مصر كاستثناء لقاعدة وحدة الميزانية . غير أن التفكير فى شأن معاودة الاستقلال المالى لبعض الهيئات والمرافق والمشروعات العامة اصبح يتردد من جديد بمناسبة الحديث عن وضع خطة متكاملة للاصلاح المالى والادارى فى الدولة والذى نأمل له أن يصبح حقيقة واقعة فى وقت قريب . ولعل مما يستحثنا على سرعة انجاز هذا الاصلاح فى جانبيه المتقدمين – عن طريق الدراسات الموضوعية الملتزمة بالواقع المحلى ومشكلاته وليس بالتسرع او الاندفاع التلقائى الذى يلزم نفسه بوجهة نظر معينة لا تعبر عن الاوضاع الواقعية – ان المالية « Finance » والادارة Gestion وثيقتا الصلة ببعضهما بالنظر الى ان كل عمل ادارى يتضمن زاوية مالية ، فهو إما أن يضفى عبئاً على الخزانة العامة ، وإما ان يساهم فى توفير المال اللازم لها . ولا شك ان الموارد المالية التى فى حوزة الادارة هى التى تحدد طاقة النشاط الادارى بصفة عامة ، كما وان نشاط الحكومة المالى أثره البيّنُ فى الاقتصاد القومى والسياسة العامة للدولة ، ولهذا فان الادارة المالية واصلاحها تعتبر من أدق وأوجب واجبات القائمين على أمر المرافق والهيئات والمشروعات العامة .

(٢) – قاعدة سنوية الميزانية :

يقصد بقاعدة سنوية الميزانية « **La règle de l'unnualitè Budgétaire** » أن يتم توقع واجازة نفقات وايرادات الدولة بصفة دورية كل عام . وتعنى هذه القاعدة ان الميزانية يجب ان تقرر بواسطة اعتماد سنوى من السلطة التشريعية ، وطالما لم يجدد هذا الاعتماد فان الحكومة لا تستطيع انفاق اى مبلغ من مبالغ الميزانية . وترجع المبررات الاساسية لسنوية الميزانية اساسا الى اعتبارات سياسية ، اذ انها تكفل دوام الرقابة السياسية

من المجالس النيابية على اعمال السلطة التنفيذية ، فضلا عن ان ذلك يتمشى مع مجموعة من الاعتبارات المالية ، بالنظر الى ان المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام ، كما ان الضرائب المباشرة تحصل عن مدة العام ايضا ، وفى ذلك ما يجعل من الضرورى تجميع نفقات الدولة على مدار السنة لمقابلتها بالايرادات المتحصلة من مختلف المصادر خلال فتراتها المختلفة فى ميزانية واحدة .

وتعنى قاعدة سنوية الميزانية ايضا ان تلتزم الحكومة بانفاق مبالغ النفقات المدرجة بالميزانية وتحصيل الايرادات الواردة فيها فى فترة تنفيذها ، أى فى خلال السنة المالية للميزانية[٢٠] . وهنا فانه لا صعوبة فى الامر فى الحالات التى تحدث فيها التصرفات الموجبة للنفقات والدفع الفعلى لها خلال السنة المالية ولا بالنسبة للايرادات التى تمت الوقائع المنشئة لها وحدث التحصيل الفعلى بشأنها خلال هده السنة ، فهذه النفقات والايرادات تضاف الى حساب هذه السنة المالية . كذلك فانه فى حالة النفقات التى لم تتم التصرفات الموجبة لها وبالتالى لم يحدث دفع فعلى لها خلال السنة المالية ، ولا بالنسبة الى الايرادات التى لم تقع التصرفات الموجبة لها ومن ثم لم يتم تحصيلها فى فترة السنة محل البحث ، فهذه النفقات والايرادات لا تضاف الى حساب هذه السنة .

ولكن المشكلة تدق عندما يحدث أن ينشأ التزام الحكومة بدفع مبلغ معين خلال السنة المالية ويجرى الدفع الفعلى لهذا المبلغ بعد انتهاء السنة المشار اليها ، أو أن ينشأ حق الحكومة فى تحصيل مبلغ ما خلال هذه السنة ولا يتحقق التحصيل الحقيقى له الآ بعدها . ويختلف حل هذه المشكلة باختلاف التشريعات المالية للدول ٪ومن الممكن التفرقة فى هذا الصدد بين طريقتين لاجراء حسابات السنة المالية فى الحالات المتقدم ذكرها ، وغيرها ، وهما طريقة حساب الخزانة وطريقة حساب التسوية .

ففى طريقة حساب الخزانة[٢١] Compte du Trésor

ينظر الى الميزانية باعتبارها حساب الخزانة حيث تكون وجهة النظر المالية هى الغالبة ، حيث يعد حساب السنة المالية الختامى على أساس ما أنفق وما حصّل فعلا خلال هذه السنة بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ حقها فى التحصيل .

أما فى طريقة التسوية « Mèthode de l'exercice »

فانه يُعّد حساب السنة المالية الختامى على أساس المبالغ التى التزمت الحكومة بدفعها حتى ولو لم تدفع فعلا خلال السنة المالية القائمة ، والمبالغ التى نشأ حقها فى تحصيلها حتى ولو لم تحصّل فعلا خلال هذه السنة .

ومؤدى ذلك ان هذه الطريقة تنظر الى الميزانية باعتبارها بمثابة حساب للادارة تغلب عليه وجهة النظر القانونية حيث تصور المركز المالى للدولة ، لا من حيث المبالغ التى دفعت والتى حصّلت فعلا ، ولكن من حيث الالتزامات والحقوق التى نشأت على الدولة أو لصالحها خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ الدفع أو التحصيل الفعلى . ويستتبع الاخذ بهذه الطريقة أن تكون هناك فترة اضافية « Période Complèmentaire » تضاف الى السنة المالية يتم خلالها تسوية الالتزامات التى نشأت فى ذمة الدولة أثناء هذه السنة ، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات ، وكذلك تسوية الحقوق . ويطلق على السنة المالية وفترتها الاضافية « مدة التسوية » . وقد يحدد القانون المالى للدولة هذه المدة بمدى زمنى معين ، وقد يتركها دون أى تحديد ، مما يترتب عليه ألا يقفل حساب السنة المالية الا بعد تسوية كافة الالتزامات والحقوق التى تُرتب أثناءها ، وقد يتم ذلك بعد سنوات عديدة مما يؤدى الى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها فى الحالات التى تترك فيها حسابات السنة المالية دون تقفيل بعد انتهائها .

وهذه الطريقة هى المتبعة فى فرنسا ، الآ انه نظرا لكثرة ما ترتب عليها من مشكلات تقرر فى عام ١٩٢٤ اتباع طريقة حساب الخزانة بالنسبة الى الايرادات وفى عام ١٩٥٣ عُمم هذا الحساب على النفقات ايضا ، على أن يتم هذا بقرارات تبين طريقة تنفيذه بالنسبة الى كل نوع من انواع النفقات على حدة .

(٣) – قاعدة عمومية الميزانية :

يُراد بقاعدة عمومية الميزانية (أو شمولها) **« La Règle de l'universalité Budgétaire »** أن تظهر فى وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والايرادات العامة دون اجراء مقاصة بين الاثنين . وبينما تهدف قاعدة وحدة الميزانية كما سبق أن رأينا الى اعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ، فان القاعدة الحالية ترمى الى أن يسجل بالتفصيل فى هذه الوثيقة كل تقدير بنفقة وكل تقدير بايراد دون احداث مقاصة بين نفقات أحد المرافق (او الهيئات العامة) وبين ايراداته .

ويعنى اتباع القاعدة المذكورة الاخذ بالميزانية الاجمالية ، « **Budget Net** » حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات ايراداته على نحو لا يظهر معه فى الميزانية سوى رصيد « **Solde** » هذا المرفق : دائنا اذا زادت الايرادات عن النفقات ، ومدينا فى الحالة العكسية(٢٢) .

وتعتبر قاعدة العمومية مرعية فى سائر الدول بوجه عام نتيجة اتساع دائرة حقوق

المجالس النيابية فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وفى ذلك ما يسمح بمحاربة ظاهرة الاسراف الحكومى فى الانفاق حيث أن اتباع طريقة الميزانية الصافية قد يتيح للمرفق العام الذى يحقق ايرادات تجاوز نفقاته أن يسرف فى هذه النفقات فيما لا ضرورة له ، اعتمادا على انه لن يظهر فى ميزانيته الا فائض الايرادات على النفقات وعلى أنه لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته . غير أنه يرد على القاعدة المتقدمة فى بعض البلدان استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التى تديرها الدولة ، وبعض الهيئات العامة التى تتمتع باستقلال مالى فيها ، وعلى الاخص فيما يتعلق بنشاطها المالى . هذا وان كان يأخذ البعض على هذه القاعدة انها لا تشجع المرافق الحكومية على الاقتصاد فى نفقاتها كما وأنها لا تساعد على استخدام الاساليب الاقتصادية الحديثة فى ادارة هذه المرافق .

وكما تستهدف قاعدة عمومية الميزانية الى احكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالى للحكومة باجازتها لتفاصيل ايرادات ونفقات المرافق العامة ، فانه توجد الى جانبها قاعدتان تستهدفان نفس الغاية ، وهما قاعدة عدم تخصيص الايرادات ، وقاعدة تخصيص الاعتمادات .

وتعنى القاعدة الاولى عدم تخصيص الايرادات « La non affectation des recettes » ألا يخصص ايراد معين من أوجه الايرادات للانفاق على وجه معين من أوجه النفقات . (وبالطبع فان كلا من هذا الايراد وهذا الوجه من أوجه الانفاق يدرج فى الميزانية طبقا لقاعدة عمومية الميزانية) .

اما القاعدة الثانية قاعدة تخصيص الاعتمادات ، La spécialitè de credits وهى الاكثر أهمية ، فانه يراد بها أن اعتماد المجالس النيابية للنفقات لا يجوز أن يكون اجماليا ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الانفاق العام ، وهو الامر الذى يتيح لهذه المجالس مراقبة الانفاق الحكومى فى تفصيلاته ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة فى الانفاق فى الاوجه المختلفة بحدود المبالغ التى اعتمدتها المجالس السابقة للانفاق عليها دون تجاوزها ، اللهم الآ بعد حصول الحكومة على اذن من هذه المجالس بتجاوز الاعتماد السابق لها تقديره . الآ ان قاعدة تخصيص الاعتمادات بالمعنى المتقدم قد تعوق النشاط المالى للدولة ، ولهذا فان التطور قد انتهى الى ان المجالس النيابية أصبحت تكتفى بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة الى كل مرفق عام ، بحيث تنقسم نفقات المرفق الى مجموعة أقسام محدودة يضم كلا منها أوجه الانفاق المتشابهة فيما بينها . وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبلغ

الذى اعتمدته هذه المجالس للانفاق على القسم دون الرجوع اليه ، وان كانت تستطيع بالطبع عدم انفاق المبلغ عن آخره . أما فى داخل كل قسم فان للحكومة ان توزع المبلغ المقرر له فيما بين بنوده التفصيلية المختلفة دون حاجة الى الرجوع الى المجالس المتقدمة فى هذا الصدد .

(٤) - قاعدة توازن الميزانية :

تعنى قاعدة توازن الميزانية « La règle de l'èquilibre Budgétaire » بصفة عامة ان تتساوى نفقات الدولة العامة مع ايراداتها العامة .

ولقد كانت النظرية التقليدية فى المالية العامة تستلزم التوازن السنوى بين تقديرات النفقات العامة وتقديرات الايرادات العامة ، (أى ممتلكات الدولة الخاصة) ، أى تتطلب توازنا سنويا للميزانية وذلك استنادا الى أن حسن الادارة المالية يستلزم التوازن بين جانبى الميزانية (النفقات والايرادات) والى الرغبة فى تفادى مخاطر وجود عجز « Déficit » فى الميزانية بما قد يكون لوسيلة تغطيته من أثر تضخمى ، او وجود فائض Excédent بها ، لا تستطيع الدولة التصرف فيه . ويبدو عجز المالية فى نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسى ، ويعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها . ذلك أن وجود عجز يعنى التجاء الدولة الى الاقتراض أو الاصدار النقدى لتغطيته . ولمّا كانت العمالة الكاملة هى الغرض الاساسى الذى ينطلق منه الاقتصاديون التقليديون فانه يترتب على الالتجاء الى الاصدار النقدى حدوث زيادة فى وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة فى السلع والخدمات وينتج عن هذا ارتفاع فى الاسعار ، وبالتالى الدخول فى حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية . هذه الافكار السابقة والتى غلبت على فكر التقليديين كانت تجد أساسها فى اقتصار دور الدولة - من وجهة نظرهم كما أشرنا الى ذلك من قبل - على ضمان السير العادى للمرافق العامة فى أضيق الحدود (الدولة الحارسة) L'Etat Gendarme ومن ثم اقتصار نشاطها على ما هو لازم لضمان الاداء الدورى لهذه المرافق ، الامر الذى لا يجعل لنشاط الدولة الآ أثرا محدودا على توازن النظام الاقتصادى فى مجموعه .

الآ ان فكرة توازن الميزانية بالمفهوم التقليدى المتقدم أصبحت محلًا لتطور كبير صاحب تطور دور الدولة فى الحياة الاقتصادية وازدياد مسئولياتها عن اوجه كثيرة من النشاط الانتاجى تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى فى مجموعه . ولهذا فانه نظرا لأهمية هذا التطور ، فاننا سوف نفرد له اشارة خاصة تتناول المفاهيم الجديدة التى ادخلها هذا التطور فى الفكر المالى الحديث لنقف من خلاله على مفهوم توازن الميزانية فى المالية الحديثة بعد ان نوضح أولا ما طرأ على المفهوم التقليدى لسنوية الميزانية من تطورات أصبحت تشغل علماء المالية العامة فى الوقت الحالى(٢٣) .

(ب) - أثر التطور الاقتصادى على المفهوم التقليدى لسنوية الميزانية :
(ميزانية الدورة الاقتصادية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية) :

ادى التطور الحديث لوظائف الدولة والى تجاوزها لوظائفها التقليدية التى كانت ذائعة فى الفكر الاقتصادى والمالى التقليديين ، ان انتهى الحال الى امتزاج ميزانية الدولة بالنشاط الاقتصادى للمجتمع بحيث لم يعد من الممكن أن تعد أو تحضر الميزانية العامة بمعزل عن هذا النشاط ، كما ان الدولة اصبحت تستخدم الميزانية كأداة تضاف الى غيرها من ادوات السياسة المالية والاقتصادية للتأثير فى مختلف جوانب الحياة الاقتصادية فوق اقليمها . وقد ادى هذا التطور الى الخروج على قاعدة سنوية الميزانية كما صاغها التقليديون ، وان لم يؤد الى الغائها كلية . فمن ناحية ادى تعاقب فترات الرخاء والكساد (وعلى الاخص فى الاقتصاديات الرأسمالية) فى صورة ما يعرف بالدورات الاقتصادية الى التفكير اطالة المدى الزمنى المعتاد لميزانية الدولة لتساير هذه الدورات وتجاوز بالتالى مدة العام الواحد . ومن ناحية أخرى أدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية واقامتها لمشروعات إستثمارية ومشروعات خدمات فى صورة برامج اقتصادية واجتماعية تستغرق مددا تجاوز فترة السنة لسنوات عديدة ، الى عدم ملائمة سنوية الميزانية لمواجهة تنفيذ هذه البرامج متعددة السنوات . وفيما يلى فاننا نتناول ما انتهى اليه التطور فى الجانبين المتقدمين من خلال المقابلة بين كل جانب منهما وسنوية الميزانية وذلك على النحو التالى :

(١) - سنوية الميزانية والدورة الاقتصادية (نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية) :

كان من نتيجة تناوب فترات الرخاء والكساد على اقتصاديات البلدان الرأسمالية وخاصة المتقدمة اقتصاديا - حيث يزيد الطلب الكلى الفعلى فى فترات الرخاء ويشتغل الجهاز الانتاجى الى حده الاقصى وتختفى فيها البطالة وترتفع الاسعار ، ويقل فيها هذا الطلب فى فترة الكساد ولا يشتغل الجهاز الانتاجى بكامل طاقته وتزداد البطالة وتنخفض الاسعار - أن أصبحت كل فترة رخاء تشكل مع فترة الكساد التى تعقبها ما يسمى بالدورة الاقتصادية[٢٤] . ولهذا فقد اتجه بعض الاقتصاديين (وخاصة فى السويد وبصفة خاصة ليندال وميردال) الى القول أنه فى مقدور الدولة أن تستخدم ميزانيتها العامة فى التأثير على الحياة الاقتصادية الخاصة بها ، وذلك بواسطة اسهام هذه الميزانية فى معالجة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية بحيث تفهم وتعد ، لا فى حدود سنة واحدة ، ولكن فى حدود دورة اقتصادية كاملة ، أى ما بين سبع وعشر سنوات فى المتوسط[٢٥] . ويتحقق هذا بأن تقوم الدولة بدور عكسى للتيار السائد فى الاقتصاد القومى لتعويض عوامل التضخم فى اوقات الرخاء وعوامل الانكماش فى اوقات الكساد[٢٦] . ففى أوقات الرخاء

حيث يزيد الطلب الكلى الفعلى الخاص (الاستهلاكى والاستثمارى) وترتفع الاسعار مهددة باحداث تضخم نقدى نظرا الى وصول الطلب المتقدم الى مستوى العمالة الكاملة يتعين على الدولة اتباع سياسة مؤداها الاقلال من الطلب الفعلى العام ، اى طلب الدولة الاستهلاكى والاستثمارى ، مع الاستمرار فى تحصيل الضرائب وغيرها من الايرادات العامة ، بل وزيادتها من الطلب الخاص ، وهذا على الرغم من عدم حاجتها فى هذا الوقت بالذات الى موارد . وتؤدى هذه السياسة الى الحد من العوامل التى تعجّل حدوث الازمة من جهة ، والى تكوين احتياطى مالى لدى الدولة ، اى زيادة فى الايرادات عن النفقات من جهة أخرى . وفى اوقات الكساد حيث ينقص الطلب الفعلى الخاص وتنخفض الاسعار مهددة باحداث بطالة واسعة النطاق ، يتعين على الدولة ان تتبع سياسة على العكس من حالة الرخاء . ويؤدى اتباع هذه السياسة بطبيعة الحال الى زيادة نفقات الدولة عن ايراداتها ، وهى تواجه هذا العجز بالالتجاء الى المال الاحتياطى الذى كونته فى اوقات الرخاء ، وبعقد القروض العامة التى تستطيع تسديدها بسهولة عندما يحل الرخاء من جديد .

ومن الناحية النظرية ، فقد كان لفكرة ميزانية الدورة الاقتصادية نجاح مؤقت فى الماضى ، أمآ الآن فقد تضاءلت اهميتها نظرا الى ان فكرة الدورة الاقتصادية نفسها اصبحت محل نظر فى الوقت الحاضر . ومن الناحية العملية فقد أقدمت دول صغيرة على انشاء ميزانية الدورة على نطاق ضيق ومن بين هذه الدول السويد وهى تعد الدولة الوحيدة التى طبقت الفكرة بصورة تكاد تكون كاملة[٢٧] ، وذلك عندما وافق البرلمان السويدى فيها عام ١٩٣٧ على نظام الميزانية الدورية بعد فترة تجارب امتدت منذ عام ١٩٢٩ . وقد أنشىء صندوق للموازنة « Fond d'egalisation » يودع فيه فائض الميزانية فى اعوام الرخاء وينفق منه فى أوقات الكساد ، ويجوز له عقد القروض فى موعد اقصاه خمس سنوات . وبهذا لم يعد ينظر الى الميزانية عن عام واحد ، بل اصبحت جزءا من ميزانية أعم هى ميزانية الدورة الاقتصادية تفهم وتعد فى حدود دورة اقتصادية كاملة[٢٨] .

(٢) – سنوية الميزانية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية :

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فان قيام الدولة الحديثة بالاستثمارات الكبرى والتى تستغرق تنفيذها سنوات عديدة يقتضى رصد المبالغ اللآزمة للانفاق عليها قبل البدء فيها وكذلك البرامج الاقتصادية والاجتماعية التى يتقرر القيام بها وتستغرق أعواما عديدة لا عاما واحدا ، (من خلال الخطط الاقتصادية التى تأخذ بها مختلف الدول والتى يختلف مداها من دولة الى اخرى) ، تتطلب القيام بها بانفاق يجاوز ميزانية العام الواحد[٢٩] . فى

مثل هذه الاحوال يطرأ على صفة السنوية التى كانت تسبغها المالية التقليديه على ميزانيه بعض التغيير فى المالية الحديثة . ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغيير فى المالية الحديثة ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغيير بأحد اسلوبين ، الاول ، الاعتمادات بالارتباط ، والثانى القانون ببرنامج .

ففى حالة الاخذ بأسلوب الاعتمادات عن طريق الارتباط Les Crédits d'engagements فانه يقيد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج فى ميزانية السنة الاولى من سنوات البرنامج ، ولكن فى صورة اعتمادات تقديرية مما يسمح من الناحية القانونية بالارتباط بتنفيذ المشروعات التى يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلى لكافة تكاليفه . ويدرج فى ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التى يشتمل عليها البرنامج الجزء من الاعتمادات التقديرية المشار اليها الذى يجوز صرفه فعلا خلال هذه السنة . ويؤخذ على هذا الاسلوب من الناحية النظريه أنه يؤدى الى ادراج اعتمادات فى الميزانية دون ان يقابلها ايرادات كافية لتغطيتها استنادا الى انها لن تنفق فعلا خلال السنة التى تقيد فيها ، وقد يغرى هذا الى الاسراف فى مقدار هذه الاعتمادات وبالتالى زيادة العبء الملقى على الميزانية التالية .

اما لدى الاخذ بأسلوب القانون ببرنامج « La loi de programe »

وهو اسلوب يفضل الاول لتفاديه كثيرا من الانتقادات الموجهة اليه ، فانه فى هذه الحالة توافق السلطة التشريعية على قانون خاص متميز يقرر فيه وضع برنامج مالى موضع التنفيذ خلال عدة سنوات وكذلك الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة ، وفى كل سنة يدرج الجزء المخصص للانفاق منها فى ميزانية الدولة عن تلك السنة .

ويلاحظ ان القانون ببرنامج ليست له صفة الميزانية ، فهو لا يفعل اكثر من تعداد المشروعات التى تعتزم الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة والمبالغ اللازمة للقيام بهذا التنفيذ ، لكنه لا يتضمن فتح اية اعتمادات بالارتباط او الدفع . الا ان موافقة السلطة التشريعية على القانون ببرنامج يعنى تعهدها بالموافقة فى السنوات المقبلة على اعتماد النفقات اللازمة لتنفيذ البرنامج[٣٠] . وعلاوة على ذلك فانه من الناحية القانونية ، لا تتضمن الخطة شأنها فى ذلك شأن القانون ببرنامج أى إعتماد بالارتباط أو الدفع . وهذا يعنى ان السلطة التشريعية لا تلتزم بالاعتمادات اللازمة لتنفيذ الخطة فى ميزانيات السنوات القادمة بحجة انها وافقت من قبل على الخطة ذاتها . الا ان واقع الحياة السياسية والمالية يجاوز فى كثير من الاحيان التعريف القانونى البحت ، اذ ان الموافقة على الخطة يعنى تعهد السلطة المتقدمه

بالموافقة مستقبلا على اعتماد الوسائل المالية اللازمة لتنفيذها عندما يحين الوقت المقرر لذلك . ويأخذ هذا التعهد صفة الزامية فى الدول ذات الاقتصاد الاشتراكى (ومثال ذلك الاتحاد السوفيتى) حيث لا تعدو الميزانية كما سبق ان اوضحنا سوى ان تكون وسيلة من وسائل الخطة المالية للدولة ، اى وسيلة لتحقيق الخطة الاقتصادية الملزمة والشاملة . أما فى الدول الرأسمالية « كفرنسا » حيث تكون للخطة الاقتصادية صفة توجيهية فقط ، فانه من المقرر ايضا ان موافقة السلطة التشريعية تعنى التزامها الادبى بالموافقة فيما بعد على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها .

(ج) – فكرة توازن الميزانية فى المالية العامة الحديثة (مضمون نظرية العجز المنظم) :

أدى طروء مجموعة من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مختلف دول العالم الى عدم تسليم كثير من الاقتصاديين بعدم بصحة الفروض والمعطيات التى بنى التقليديون عليها نظريتهم فى توازن الميزانية فضلا عن تغير الدور الذى اصبحت تقوم به الدولة سواء تحت وقع الازمات الاقتصادية (وأهمها الكساد الكبير عام ١٩٢٩) أو بتأثير الحربين العالميتين ، الأولى والثانية ، الى عدم النظر الى قاعدة توازن الميزانية بنفس نظرة التقليديين ، واصبح من المقرر الآن انه يتعين التضحية بهذه القاعدة ، وخاصة لانتشال الاقتصاد القومى لدى وقوعه فى حالة الركود . ومعنى ذلك انه اصبح يجوز فى الفكر الاقتصادى الحديث الالتجاء الى احداث عجز منظم فى الميزانية وصولا الى تحقيق التوازن العام ، اى توازن الاقتصاد القومى فى مجموعه . غير أن نظرية العجز المنظم لا تنطبق على سائر اقتصاديات العالم ، وبالتالى فانه يجدر بنا قبل أن نعرض لخلاصة الافكار التى تقوم عليها ، ان نوضح بادىء ذى بدء نطاق تطبيقها .

(١) – نطاق تطبيق نظرية العجز المنظم فى الفكر المالى الحديث :

تعرض نظرية العجز المنظم والتى سنقف على مضمونها الآن فى اطار الدول المتقدمة اقتصاديا ، وبصفة خاصة فى الرأسماليات المتقدمة[٣١] . وبيان ذلك ان اجراء النفقات العامة فى أوقات الكساد فى هذه الدول يحدث تأثيرا مباشرا بالزيادة على الدخل القومى النقدى ، وكذلك على الدخل القومى الحقيقى . ويرجع ذلك الى ان الجهاز الانتاجى فى الدول المشار اليها يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع والخدمات ، فضلا عن انه توجد به موارد طبيعية معدة للاستغلال وعمل فنى ورؤوس اموال انتاجية عاطلة عن العمل وتعانى من انخفاض مستوى الطلب الفعلى عن الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، ومن ثم يستجيب الجهاز الانتاجى للزيادة فى الطلب الكلى الفعلى ، وذلك بانتاج كمية كبير من السلع والخدمات وبهذا يترتب على زيادة الطلب ، زيادة فى الدخل القومى

النقدى بالاضافه الى الدخل القومى الحقيقى ، ولا يحدث ارتفاع فى الاسعار ، وتحتفظ النقود بقيمتها اى قوتها الشرائية . اما فى الدول المتخلفة أو تلك التى لا تزال فى طريق التنمية الاقتصادية ، فانه لا يتوافر لجهازها الانتاجى العوامل والظروف المتقدمة وبالتالى فانه لا يستجيب للزيادة فى الطلب الكلى الفعلى وذلك بالرغم من كبر الميل الحدى للاستهلاك ومن ثم معامل المضاعف فيها ، ولا يترتب على الزيادة فى الطلب زيادة فى انتاج السلع والخدمات . وبهذا تكاد زيادة الطلب تنحصر فى هذه الدول ، على زيادة الدخل القومى النقدى لا الحقيقى ، وحدوث ارتفاع تضخمى فى الاسعار وتدهور فى قيمة النقود . فالمضاعف فى هذه الحالة لا يضاعف الدخل القومى الحقيقى ، بقدر ما يضاعف الاسعار أو الدخل القومى النقدى .

(٢) – مضمون نظرية العجز المنظم فى الميزانية (مجال تطبيقها والافكار الاساسية التى ترتكز عليها) :

تتلخص هذه النظرية التى لا تعدو ان تكون رسما للفن المالى الواجب اتباعه تنفيذا لآراء ليندال **Lindal** وميردال **Myrdal** وكينز **Keynes** فيما يتعلق بمعالجة حالة الركود الاقتصادى[٣٢] . ففى هذه الحالة يتعين على الدولة (عندما يكون الاقتصاد القومى دون حالة العمالة الكاملة) ، ان تقوم بكل ما من شأنه زيادة الطلب الكلى الفعلى حتى تنتعش الحالة الاقتصادية مرة اخرى وتزداد العمالة الى الحد الذى تصل فيه الى تشغيل كل الطاقة الانتاجية للاقتصاد المتقدم ، اى عندما تصل الى العمالة الكاملة . ويعتبر قيام الدولة بهذه المهمة أمرا على جانب كبير من الاهمية بسبب ما يترتب على البطالة من نتائج اقتصادية واجتماعية تفقد الدولة مها جزءا كبيرا من ثرواتها فضلا عن اختلال التوازن الاساسى فيها . وقد قدّر الاستاذ نيكولاس كالدور « **N. Kaldor** » ما فقدته المملكة المتحدة بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنويا (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقى الذى تعانى منه الدول الرأسمالية المتقدمة ، وتخفيضه يتطلب ان تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذى يحجم الافراد عن القيام به ، اذا تركوا وشأنهم . وتتوصل الدولة الى زيادة الطلب الكلى الفعلى فى حالة الكساد بواسطة عجز الميزانية ، اى انفاق مبالغ تزيد على الايرادات المحصلة . ووسيلة الدولة الى تمويل عجز الميزانية هى اساسا الاصدار النقدى . ذلك أنه فى حالة الكساد تقل حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخول وبالتالى فان النظرية محل البحث تشير على الدولة بوجوب تخفيض هذه الضرائب مما يزيد القوة الشرائية للافراد والمشروعات ، ومن ثم الطلب الخاص الفعلى . وفى نفس الوقت بزيادة انفاقها على المشروعات الاقتصادية

والاجتماعية .مما يزيد من الطلب العام الفعلي ، وكذلك بمنح مساعدات واعانات للمشروعات حتى تستطيع معاودة نشاطها الانتاجي ومواجهة الزيادة فى الطلب الفعلي بشقيه الخاص والعام . وبهذه الوسيلة يمكن للاقتصاد القومى أن يخرج من حالة الركود الى الحد الذى يشتغل فيه الجهاز الانتاجى للدولة بكل طاقته ، اى تصل العمالة الى حد التشغيل الكامل .

وتشير نظرية العجز المنظم بعدم الخوف من التضخم فى هذه الحالة بالذات لانه تضخم نافع ومفيد طالما كان الاقتصاد القومى لم يبلغ حد العمالة الكاملة ، مما يعنى وجود طاقة انتاجية معطلة لا تنتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها ، وهذا مايكفله عجز الميزانية . وعندما تعود حالة العمالة الكاملة الى الاقتصاد القومى فإن هذا كفيل بمفرده بإعادة ميزانية الدولة الى توازنها الحسابى . فمن ناحية تؤدى زيادة الانتاج القومى الى زيادة الضرائب على ارباح المشروعات ودخول الافراد ، ومن ناحية أخرى تكف الدولة عن منح اعانات للعاطلين ومساعدات للمشروعات وفى هذا المسلك ما يؤدى الى زيادة ايرادات الدولة وفى الوقت نفسه التقليل من نفقاتها ، مما يؤدى فى النهاية الى تحقيق توازن الميزانية .

هذا هو جوهر الافكار التى تؤلف نظرية العجز المنظم كما تجد مجالا لانطباقها فى الدول الرأسمالية المتقدمة ، الآ انه يجدر بنا قبل ان نفرغ من الحديث عنها ، أن ننوه هنا بمجموعة من الاعتبارات التى تزيد فى فهمنا لمضمونها .

فمن ناحية أولى ، فان هذه النظرية لا تعارض توازن الميزانية فى ذاته بل تقدره ، وكل ما هنالك انها ترى وجوب التضحية مؤقتا بهذا التوازن فى سبيل انتشال الاقتصاد القومى من حالة الكساد التى يعانيها ، ومعنى ذلك ان هذا العجز مؤقت وليس دائما ، وهو ينتهى بمجرد عودة التوازن الاقتصادى ، اى تحقق العمالة الكاملة .

ومن ناحية أخرى ، فان العجز فى الميزانية ، اى التضخم المقصود ، لا يجوز ان يجاوز الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، والآ تحول التضخم من حالة نافعة الى حالة ضارة ، وادى الى ارتفاع فى الاسعار والتدهور فى قيمة النقود بدلا من الزيادة الانتاجية المستخدمة فى الانتاج . هذا فضلا عن انه يجب الكف عن احداث التضخم ، اى عن الاصدار النقدى ، حالما يصل الاقتصاد القومى الى الحالة المشار اليها ، اذ ان الاستمرار فيه يؤدى الى ارتفاع الاسعار وانهيار قيمة النقود بدلا من زيادة السلع والخدمات ما دام الجهاز الانتاجى يعمل بكامل طاقته الانتاجية .

وقد ادى تطور الآراء المتقدمة وعلى الاخص التحليل الكينزى الى ظهور المالية الوظيفية

او المعوضة على ما سبق ان اوضحنا فى الباب الاول من هذه الدراسة ، التى تستبعد الخضوع للقواعد التقليدية وتبين ضرورة استخدام الوسائل المالية من نفقات وايرادات ودين عام لتحقيق العمالة الكاملة واستقرار الاسعار وذلك بالتغيير فى كل نفقاتها وايراداتها وسياستها الائتمانية وفقا لما يتطلبه مستوى النشاط الاقتصادى من تدابير . فيمكن للدولة زيادة انفاقها أو الحد منه ، ورفع اسعار الضرائب او تخفيضها ، وطرح القروض العامة وسدادها تبعا لما يحتمه تحقيق اهدافها فى مواجهة الاوضاع الاقتصادية القائمة . ونتيجة لذلك تفقد قاعدة توازن الميزانية صفتها الآمرة ، وتصبح اهداف المجتمع وتحقيق العمالة الكاملة هى العنصر الموجه . ويؤدى ذلك عملا الى تحقيق الميزانية لفائض او لعجز ، أو احيانا للتوازن وفقا لما يحقق الاهداف السابقة .

وبفراغنا من بيان اثر التطور الاقتصادى على المفهوم التقليدى لفكرة توازن الميزانية من خلال الوقوف على مضمون نظرية العجز المنظم فى الفكر المالى الحديث (المالية المعوضة أو الوظيفية) فانه قد يكون من المفيد هنا أن نتسائل عن مدى الاحترام الذى ما زال لهذه الفكرة فى الواقع العملى لمختلف الدول .

فمع تفوق النظرية العلمية الحديثة واعتبارها لكل ما طرأ على دور الدولة من تطورات وصعوبة الدفاع عن افكار التقليديين الخاصة بالتوازن ، فان قاعدة توازن الميزانية استمرت قائمة كمؤشر وهدف ضمنى للعديد من الحكومات ، كما انه لا يزال بريقها يستحوذ على اهتمامات معظم الرأى العام بالنظر الى انها لا تخلو فى بعض جوانبها من الصحة . ويرجع حرص بعض الحكومات على هذه القاعدة الى اسباب اقتصادية وسياسية مستمدة مما اظهره التطبيق المالى فيها فى السنوات الاخيرة من أنه لم تبد حاجة ملحة للخروج على هذه القاعدة واستخدام العجز لمقاومة الكساد ، بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم كما تحققت العمالة فى عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية . أما عن أسباب اهتمام الرأى العام بها ، فانها تكمن فى نظرته الى توازن الميزانية كأداة تحد من توسع الدولة فى نشاطها وتحول دون تزايد معدل نفقاتها وما تفرضه بالتبعية لذلك من اعباء على المواطنين بالاضافة الى اعتبارها بمثابة ضمان ضد اساءة الحكومات استخدام الاموال العامة والاخلال باستقرار الاسعار وبالتالى التوازن النقدى . هذا فضلا عن كونها وسيلة لحسن ادارة هذه الاموال والرقابة عليها . ولا شك ان نسبة هامة من هذه النظرة تعود الى الاسترشاد بالقواعد التى تحكم مالية الفرد بمناسبة مالية الدولة رغم ما بينهما من اختلاف . كما أنها تفسر ايضا بالربط بين التضخم وبين العجز فى الميزانية نتيجة رعونة بعض الحكومات فى تصرفاتها المالية ومبالغتها فى الاصدار النقدى . ولكن هذا لربط والذى يحمل معنى النقد بطبيعة الحال ، وان سلمت له الحجة جزئيا ، فانه يعد لدى

التعمق فى ملاحظة الواقع استثناء يصعب تعميمه لتأكيد الصلة بين العجز والتضخم وتقرير ان التوازن يؤدى دائما الى الاستقرار النقدى . فقد كشفت الدراسات الخاصة بالاوضاع المالية فى دولة كالولايات المتحدة الامريكية بين عامى ١٩٣٠ و ١٩٥٣ عن وجود ارتباط ايجابى خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وارتفاع الاسعار ، بينما ظهرت اتجاهات مختلفة لكل منهما خلال خمسة عشر عاما ، بل انه فى بعض السنوات تزايد العجز وانخفضت الاسعار ، الامر الذى يمكن القول معه ان ارتفاع الاسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده ، بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلى للانفاق ، والتيار الكلى للسلع المنتجة .

وبالرغم مما يثار من مبررات تدعم تمسك الحكومات والافراد فى وقتنا الحالى ببعض نواحى القواعد التقليدية ، فقد وضع الفكر المالى الحديث مالية الدولة فى اطار السياسة الاقتصادية العامة لها وبيّن ضرورة النظر اليها فى علاقتها مع مختلف اوجه النشاط الاقتصادى فى المجتمع . كذلك فانه رغم الصعوبات العملية المختلفة التى قد تعترض تطبيق السياسة المالية (الوظيفية او المعوضة) فان الدولة لا تتوانى عن استخدامها لتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية[٣٣] .

الحواشى (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) - راجع فى ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٤١٤ وما بعدها) ، الدكتور احمد جامع : المرجع السابق ، (ص ٣١١ - ٣١٨) ، الدكتور حسن عواضه : المالية العامة ، (ص ٤١ - ٥٠) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، (ص ٣٣٩ - ٣٤٣) ، الاستاذ مصطفى القونى : المرجع السابق ، (ص ٣٠٩ - ٣١٩) ، الدكتور خطار شبلى : العلوم المالية ه الجزء الاول « الموازنة » (ص ٢٧٦ - ٢٨٤) وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

A. Barrére : Econ. et Instit. op. cit. Tome I (pp. 87-94) . Fernand Baudhuin : « Prècis de Finances publiques » (Budget dèpenses organisations financières, (pp. 9-20) ; Maurice Duverger : Finances... op. cit., (pp. 206-221) ; Louis Trotabas : Institutions financières (pp. 105-111), J. Laferrièr et M. Waline : Traité op. cit., (Le Budget par Waline, pp. 6-16), E. G. Snozzi : L'interprétation du Bilan (pp. 1-7); Harold M. Groves : Financing Government (Ch. 24, pp. 495-512), Gerhard Colm: Essays in Public Finance and Fiscal policy (pp. 258-286), Otto Eckstein : op. cit. Budgets, (pp.23-24.)

(٢) - هذه الاجازة لتقديرات الميزانية تتم كل سنة ، فهى دورية ، وأثرها محدود لمدة السنة لا يتعداها .

(٣) وقد ... الحكومة ... نسبية على هذه الطريقة فى ظل الجمهورية الثالثة ، الا ان دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ حرّم اللجوء الى هذه الطريقة وان كان التحريم لم يراع بكل دقة .

(٤) سواء تعلقت هذه المعاملات بتحقيق الدخول واكتسابها (جانب الايرادات فى الميزانية) أو تعلقت بكيفية التصرف فى هذه الدخول (جانب النفقات) .

(٥) وتجدر الاشارة هنا الى أن تسجيل المعاملات الاقتصادية يتم بالضرورة بواسطة النقود كوحدات للقياس وأساس للمقارنة . فالميزانية بطبيعتها بيان موحد والعمليات التى تضمها عمليات متنوعة وتتعلق بكميات اقتصادية تختلف وتتباين فى وحدات قياسها . والنقود هى العامل الوحيد الذى يمكن بواسطته رد هذه الكميات المختلفة الى أساس موحد صالح لقياس كل أنواع الصفقات وادماجها والجمع بينها جميعا فى بيان موحد هو بيان الميزانية .

(٦) – وتعد الميزانية القومية بالمفهوم المتقدم احد موضوعين أساسيين تبحثهما المحاسبة القومية « La comptabilité Nationale »

(٧) – كما لا يمكن لها أن تحل ميزانية أى مشروع من المشروعات الخاصة السابق الوقوف على مفهومها .

(٨) – وقد قامت « الامم المتحدة » بتقرير نظام دولى للحسابات القومية فى عام ١٩٥٣ حيث تشتمل هذه الحسابات على أربعة مجموعات من الحسابات هى : أ – حساب المشروعات ، ب – حساب الافراد ، جـ – حساب القطاع العام ، د – حساب الخارج . وتشتمل كل مجموعة من هذه المجموعات على جانبين أساسيين تُدرج فى كل جانب منهما مختلف أوجه النفقات والايرادات . وتأخذ الدول بصفة عامة بهذا التنظيم مع ادخال بعض التعديلات البسيطة عليه وذلك حتى يتناسب والظروف الخاصة بكل دولة من الدول .

(٩) – والحساب الختامى يختلف فى هذا عن الحسابات القومية او حسابات الدخل القومى والتى سبق أن أشرنا اليها منذ قليل .

(١٠) – استاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، موجز فى المالية العامة ، سابق الاشارة اليه ، (٤١٤ – ٤١٥) .

(١١) – وذلك بالنظر الى أن للمجالس النيابية للسلطة التشريعية فى الدولة اختصاصين اساسيين ، الأول ، الاختصاص التشريعى الذى تقر بمقتضاه القوانين ، والثانى ، الاختصاص المالى الذى تجيز بموجبه ميزانية الدولة .

(١٢) – ومن أمثلة ذلك ، ما حدث فى مصر عام ١٩٣٩ . ففى هذا العام ألحقت الحكومة بمشروع الميزانية قانونا بفرض رسم أيلولة على التركات . وقد وافق مجلس النواب فى ذلك الوقت على مشروع الميزانية والقانون الملحق به . ولكن مجلس الشيوخ رفض الاخذ بمبدأ ملحقات الميزانية ، ووافق على مشروع ربط الميزانية وحدة ، بعد أن فصل عنه مشروع قانون رسم الايلولة .

(١٣) - راجع فى ذلك استاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية : موجز فى المالية العامة ، الطبعة الثالثة ، (ص ٤٧٩ - ٤٨١) ، الدكتور كال غالى : مبادىء الاقتصاد المالى (ص ٢٢٩ - ٢٣٥) ، الاستاذ مصطفى القونى ، المرجع السابق (ص ٣١٦ - ٣١٨) ، وأنظر باللغة الفرنسية :
M. Duverger : « Finances Publiques » op. cit. (pp. 222-227, et 229-234), A. Barrère : Economie et Institutions Financières Tome I (pp. 94-96), H. Lanfenberger : « Finances Comparées » (pp. 97 et suiv.)

(١٤) - ذلك ان الدولة تستطيع بواسطة الزيادة فى الضرائب ان تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الافراد ، لكى تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة (وعلى الاخص النفقات التحويلية او الناقلة) .

(١٥) - هذا وإن لم يكن من الممكن القول بوجود حيادية اجتماعية Neutralité Sociale فى ذلك الوقت (وينطبق ذلك ايضا على التكوينات الاجتماعية المعاصرة ، بغض النظر عن المعين العقائدى الذى تصدر عنه رأسمالى او اشتراكى) إذ الميزانية تعتبر أداة الدولة فى قيامها بدورها فى الحياة الاجتماعية ، ولا شك ان الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة (الاشخاص خلف السلطة حيث توضح هذه الطبيعة موقف الدولة من الطبقات الاجتماعية المختلفة) هى التى تحدد دورها بصفة عامة .

(١٦) - راجع فى ذلك استاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : الميزانية العامة ، قواعد اعدادها وتطبيقاتها فى بعض الدول العربية (ص ١٦ - ٣٧) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق (٣٤٤ - ٣٧٦) ، الدكتور محمد دويدار ، المرجع السابق (ص ٣٢٨ - ٣٣٣) ، الدكتور عواضه : المرجع السابق ، (ص ٥٧ - ٨٠ و ص ٨٢ - ٩٤ و ص ٩٩ - ١٠٧) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، (ص ٣١٨ - ٣٥٧) ، الدكتور رياض عطية : المرجع السابق ، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :
G. Ardent: « Fondements Economiques et Sociaux des Principes Budgétaires « Revue du Trèsor, Septembre 1951, H. Laufenberger: « Finances comparées » (1ère partie, Ch. III, Les Principes Financières et leur Evolution, pp. 136-165); F . Baudhuin: op. cit., (pp. 36-50), L. Trotabas: Institutions Financières, op. cit., (pp. 132-157), M. Duverger : Finances op. cit.,(pp. 236-252), L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances Publiques » (pp. 103-116), H. Brochier et P. Tabatoni: op. cit: (pp. 548-564), Philip E. Taylor : « Economics of Public Finance » op. cit. (pp. 33-36); H. Dalton op. cit. (pp. 213-227), A. H. Hansen: « Fiscal Policy and Business Cycles » (Ch. 10) .

(١٧) - ولا يعنى هذا ان تُقدم الميزانية الى المجلس النيابى فى ورقة واحدة أوْ حتى فى مجلد واحد ، اذ انها تشتمل على تقسيمات وتفريعات عديدة ، انما المقصود أن تكون هناك وثيقة واحدة « Document Unique » مهما تعددت اجزاؤها تتضمن كافة الارقام المتعلقة بنشاط الدولة المالى فى العام المقبل .

(١٨) - راجع فى بيان الميزانية هذه التفاصيل الدكتور رياض عطية والدكتور جامع ، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨) ، (ص ٣٢١ - ٣٣٠) ، المرجعين سابق الاشارة اليهما على التوالى .

(١٩) ومن أمثلة هذه الميزانيات في فرنسا ، ميزانية مشروعات المؤممة وميزانية الضمان الاجتماعي

(٢٠) والتي تبدأ في كثير من الدول في أول يناير . وإن كان ليس من المهم ان تبدأ السنة المالية في التاريخ المشار اليه ، ففي بعض دون أخرى مثل انجلترا تبدأ هذه السنة في أول ابريل وفي الولايات المتحدة الامريكية في أول يوليو وتنتهي في آخر يونية من السنة التالية وبصفة عامة فان كل دولة تراعي عند تحديد بداية سنتها المالية ان يتناسب هذا التاريخ مع ظروفها المختلفة من النواحي الاقتصادية والادارية والسياسية من جهة ، وألا تطول الفترة بين تحضير الميزانية وبين بدء تنفيذها حتى لا تتغير الظروف والاحوال تغيرا من شأنه عدم تحقق توقعات الميزانية من جهة أخرى .

(٢١) – ومن الدول التي تتبع حساب الخزانة يمكننا أن نذكر هنا على سبيل المثال ، المملكة المتحدة (انجلترا) ومصر .

(٢٢) – وتأخذ مصر بقاعدة عمومية الميزانية وحتى فيما قبل القرن العشرين وذلك بموجب الامر العالي الصادر في ٢ ابريل عام ١٨٨٨ والذى نص على وجوب مراعاتها .

(٢٣) – أنظر فيما يتعلق بفكرة توازن الميزانية وتطورها الزميلين الدكتور دويدار والدكتور جامع ، سابق الاشارة اليهما ، (ص ٣٣٢ وص ٣٥١ وما بعدها على التوالي) ، وباللغة الفرنسية راجع .
H. Brochier et P. Tabatoni: « Econ. Financière » (pp. 548-553) .

(٢٤) – لاخذ فكرة مبسطة عن هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال :
Paul Rousseaux : Economie Politique Générale » (= Fluctuation Cyclique, pp. 237-239), Ed. Ducutot, Paris 1971 .

(٢٥) – وذلك بالنظر الى ما هو معلوم من امكان التمييز بين الدورات التالية في التطور الاقتصادى الرأسمالي : دورة ١٨١٦ – ١٨٢٥ ، ودورة ١٨٢٥ – ١٨٣٦ ، ودورة ١٨٣٦ – ١٨٤٧ ، ودورة ١٨٤٧ – ١٨٥٧ ، ودورة ١٨٥٧ – ١٨٦٦ ، ودورة ١٨٦٦ – ١٨٧٣ ، ودورة ١٨٧٣ – ١٨٨٢ ، ودورة ١٨٨٢ – ١٨٩١ ، ودورة ١٨٩١ – ١٩٠٠ ، ودورة ١٩٠٠ – ١٩٠٧ ، ودورة ١٩٠٧ – ١٩١٣ ، ودورة ١٩١٣ – ١٩٢١ ، ودورة ١٩٢١ – ١٩٢٩ ، ودورة ١٩٢٩ – ١٩٣٧ ، ودورة ١٩٣٧ – ١٩٤٩ ، ودورة ١٩٤٩ – ١٩٥٣ ، ودورة ١٩٥٣ – ١٩٥٨ . هذا ويلاحظ ان حدة الأزمات كانت في ازدياد مستمر الى أن بلغت أقصاها في الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ، كما يلاحظ بالنسبة لدورات ما بعد الحرب العالمية الثانية قصر مدة الدورة وخفة حدتها نسبيا .

(٢٦) – راجع في هذا الشأن ما تقدم ذكره بالفصل الثالث عن تطور السياسة المالية . وأنظر ايضا علاوة على ذلك :
H. Brochier et P. Tabatoni : op. cit. (pp. 554-557), H. Laufenberger: Théorie écon. et psychologique, op. cit. (pp. 202 et suiv.) ; A. Barrière: « Econ. Financière » Tome 2 (pp. 498-505); Omar Makalou: « L'èquilibre budgètaire dans les pays en voie de dèveloppement » (Ch. 2, No. 3, La théorie des budgets cycliques, pp. 72-79). A. Michelson et M. Masoin. « Les Finances Publiques et l'Evolution Cyclique », Congrès de l'I.I.E.P. 1948 .

(٢٧) - وقد أخذت كل من بلجيكا وفنلندا وسويسرا باجراءات متفاوتة فى هذا الشأن لتحقيق الفكرة الاساسية ، فى ميزانية الدورة الاقتصادية .

(٢٨) - هذا وإن كان يجب علينا أن نشير هنا الى أنه فى عام ١٩٤٤ لم يعد لهذا التوازن أثناء الدورة أهمية واضحة فى هذه الدولة ، اذ أصبح أثر الميزانية على الاقتصاد القومى هو العامل المحدد ، دون نظر الى توازنها أو عدمه .

(٢٩) - راجع فى اجلاء فكرة هذا الموضوع ومعرفة أمثلة تطبيقية له الزميل الدكتور عاطف البنا : الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، اكتوبر (تشرين الاول) ، ١٩٧٠ .

(٣٠) - وتظل هذه السلطة من الناحية النظرية حرة فى الموافقة على الاعتمادات المشار اليها فى كل ميزانية من ميزانيات السنوات المقبلة أو عدم الموافقة ، ولكنها من الناحية العملية توافق على انفاق المبالغ المخصصة لكل سنة عند مناقشة ميزانيتها على النحو الذى تعهدت به عند التصويت على القانون ببرنامج .

(٣١) - ومن أمثلة ذلك من الناحية التطبيقية برنامج الرئيس الامريكى السابق فرانكلين روزفلت المعروف باسم « The New Deal » عام ١٩٣٣ وما بعده ، حيث يعد هذا البرنامج تجربة ناجحة لاستخدام عجز الميزانية فى فترة كساد حادة لزيادة الطلب الفعلى والوصول الى حالة مناسبة من العمالة . وكذلك سياسة الدكتور هلمار شاخت وزير الاقتصاد الرايخ الثالث الالمانى فى الثلاثينات لمعالجة حالة كساد طبيعته مماثلة تعطل فيها ملايين العمال الالمان عن العمل فى ذلك الوقت .

(٣٢) - راجع علاوة على المراجع العربية والاجنبية المشار اليها فى بداية المبحث الحالى :
Omar Makalou : *L'èquilibre budgètaire... op. cit.* (pp. 52-70), A. Barrère: Econ. Financière Tome II, op. cit., (pp.514-517), et l'Ed. de 1971 (Ch. XVIII, L'inspiration keynèsienne, la Finance foctionnelle, (pp. 551 et suiv.) .

(٣٣) - هذا وان كان ينبغى أن يلاحظ هنا أن الفكر المالى الحديث فى تركيزه على آثار النفقات والايرادات العامة ، لم يهتم كثيرا بمسألة وضع القواعد الفنية لمراقبة الانفاق العام وحسن الادارة المالية بعد أن كانت هدفا أساسيا للمفكرين الماليين التقليديين ، وان كان هذا النقص يعوضه (الى حد كبير) الدراسات الحالية العديدة المتعلقة بمحاولات التطبيق القياسى لرفع وقياس انتاجية النفقات العامة .

الفصـــل الثـــانى

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة
مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة
على تنفيذها فى الاقتصاد العام

تمهيـــد : يطلق إصطلاح الدورة هنا ويراد به شرح طبيعة الانشطة والعمليات المكونة للميزانية العامة للدولة بالنظر لما تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار[١] .
فالميزانية وهى تمثل مجموع الأنشطة المختلفة التى تتم فى الاقتصاد العام (القطاع العام بوحداته التقليدية والاقتصادية التسيرية والانتاجية على النحو السابق لنا الوقوف عليه فى الباب الاول من هذه الدراسة) معبرا عنها فى صورة تدفقات نقدية ، (ايرادات ونفقات عامة) تعتبر عملية مستمرة ومتصلة . هذه العملية ، سواء ما تعلق منها باعداد التقديرات ووضع الميزانية أو ما يتعلق بالتنفيذ او بالمراجعة والمحاسبة ، تؤثر فى القرارات التى تتخذ فى هذا المجال ، وذلك فى مختلف الوحدات التى يتكون منها القطاع العام ، وفى سائر المراحل المختلفة التى تمر بها عملية الميزانية وما يتصل بها من اعمال ، والتى تتكرر عاما بعد عام .

وتعد دراسة مراحل الميزانية من الاهمية بمكان بالنظر الى ان لكل مرحلة خصائصها المميزة ومشاكلها التى تنفرد بها . ولعل اهم ما يمكن ان تسهم به هذه الدراسة هو توجيه الاهتمام الى العناية بعامل الزمن والعلاقات الزمانية . فمن المعلوم ان للزمن فى سائر انواع النشاط الاقتصادى اهمية قصوى . وفى مجال الميزانية تتضح هذه الاهمية على نحو اوضح . ففيها يرتبط الماضى بالحاضر وبالمستقبل ، وفى خلال سنة مالية معينة تتداخل مراحل الميزانية التابعة لسنوات مالية متعددة . ففى نفس العام تتخذ سلسلة من القرارات المالية ، بعضها خاص بتنفيذ مراحل ميزانية السنة الجارية ، وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية ، والبعض الاخير يتصل بتقديرات الميزانية للسنة القادمة . وهكذا يرتبط الماضى بالحاضر وبالمستقبل ارتباط وثيقا . ويحدث نتيجة لهذه العلاقات الزمانية التأثير المتبادل بين التجارب المالية فى الماضى وفى الحاضر والتخطيط للمستقبل . وتشكل المراحل المختلفة التى تمر بها الميزانية عند اكتمال دورتها دورة من دورات الميزانية ، - حيث تحتوى كل دورة على مراحل أربع تمر بها الميزانية فى كافة الدول وهى : مرحلة الاعداد ، ومرحلة الاعتماد ، ومرحلة التنفيذ ، ومرحلة الحساب الختامى ومراجعة الايرادات والنفقات العامة الفعلية - ، وفى هذا الصدد فانه يوجد أساليب متعددة للرقابة على نتيجة الدورة بأكملها ، او على بعض مراحلها ، حيث تأخذ هذه الرقابة صورا واساليب متنوعة وذلك

بفعل تنوع وتغاير الظروف البيئية المحيطة بالميزانية من النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وفيما يلى فاننا نوزع دراستنا للموضوعات التى تدخل فى نطاق هذا الفصل من فصول دراستنا على ثلاثة مباحث متتابعة نغطى فيها الجوانب الاساسية لهذه الموضوعات دون الدخول فى التفاصيل الوضعية والتى تختلف من دولة لاخرى ، وبالتالى فان الخوض فى تفاصيل يكون محله دراسة الاوضاع الخاصة بكل دولة على حدة والتى يفيد فى الاحاطة به كثيرا ، بحث التشريعات المالية الوضعية بطريقة مقارنة .

المبحث الاول

الميزانية العامة فى مرحلتى الاعداد والاعتماد

(الجانب التحضيرى من دورة الميزانية[٢])

نعرض هنا فى الشق التحضيرى من دورة الميزانية ، لمرحلتين من مراحل الميزانية العامة تعتبران حجر الوزاوية فيها ، وهما مرحلتى اعداد الميزانية (او وضعها) واعتمادها . وتجدر بنا الاشارة هنا ، الى ان مرحلتى الاعداد والاعتماد فى الميزانية ، تعنيان بمجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وادارية تتصل بشكل او بآخر بتحديد الموارد الاقتصادية التى تخصص لاشباع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

ففى المرحلة الاولى يتلخص العمل المالى فى وضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة مقبلة . حيث تتولى مسئولية وضع هذه التقديرات (فى صورة مقترحات او مشروع الميزانية) الادارات الحكومية المختلفة بصفتها الاجهزة التنفيذية للدولة . وفى المرحلة الثانية ، تخضع المقترحات المتقدمة لدراسة ومناقشة السلطة التشريعية (المتمثلة فى المجالس النيابية المختلفة) . والغرض من هذه المرحلة هو اعتماد السلطة التشريعية لهذه المقترحات .

(أ) - مرحلة اعداد وتحضير الميزانية العامة (دور السلطة التنفيذية فى هذه المرحلة وبيان طرق وضوابط تقدير النفقات والايرادات العامة) :

تقوم السلطة التنفيذية فى معظم دول العالم من خلال الادارات الحكومية المعنية بأمر الانفاق العام او بتحصيل الايرادات العامة باعداد تقديرات الميزانية[٣] ، ويتم ذلك بوضع بيان بالنفقات والموارد العامة عن فترة مقبلة وبصورة مفصلة . (يتم ذلك عادة تحت اشراف وزارة الخزانة او غيرها من الاجهزة المالية التى تحل محلها) .

(١) – اختصاص السلطة التنفيذية باعداد تقديرات الموازنة والقواعد الواجب مراعاتها فى هذا الاعداد :

وهناك عدد من الاعتبارات التى تدعو الى قيام السلطة التنفيذية دون غيرها ، باعداد تقديرات الميزانية . فمن ناحية ، تعتبر هذه السلطة هى التى تتولى ادارة المصالح الحكومية وبالتالى فهى اقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه الادارات المختلفة من الانفاق ولذلك وجب ان تكون مسئولة عن وضع ميزانية المصروفات . كما انها تعتبر اكثر السلطات العامة فى الدولة احاطة بالمقدرة المالية القومية فيها ، وذلك بحكم درايتها بمجريات الاقتصاد القومى وتطوراته ، ويمكنها بما يتوافر لديها من معلومات وبيانات وتقديرات فى هذا الشأن أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التى تتخذ اساسا للموارد العامة . ومن ناحية أخرى ، فانه لما كانت الميزانية لا تعدو ان تكون بمثابة برنامج وسياسة للحكم والادارة ، فان السلطة التنفيذية (بفرض توافر الكفاءة والاخلاص اللازم توافرهما فى الاشخاص الذين يمسكون بزمام هذه السلطة) تستطيع بما يتوافر لها من الامكانيات اللازمة لتقدير الحاجات والاولويات الاجتماعية ، ان تحدد نطاق الاشباع العام واتجاهه فى المجتمع دون ما خضوع لتيارات المصالح والاهواء .

ويتطلب اعداد تقديرات الميزانية فى المرحلة الحالية ، مراعاة عدد من القواعد (والمبادىء) التى تقتضيها سلامة الادارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة . وقد سبق لنا أن وقفنا على القواعد الاساسية التى ينبغى مراعاتها فى هذا الشأن ، سواء فى صورتها التقليدية أو المتطورة(٤) .

ونضيف الى ما تقدم ، ان تطبيق القواعد الفنية سابق الاشارة اليها لا بد وان يحقق مجموعة من الاعتبارات حتى يفى بالغاية المرجوة منها . ومن أبرز هذه الاعتبارات التى يلزم العمل على تحقيقها فى اطار القواعد المتقدمة ، ان يراعى فى البيان الحسابى للميزانية (والذى يشمل تقديرات النفقات والايرادات) تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الايرادات والفرق بينهما ، (بالنظر الى ان ذلك ييسر الاحاطة بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة من واقع البيان الحسابى المتقدم) ، وكذلك ترتيب الحاجات العامة والاولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وذلك فى الاطار الذى يحفظ على السياسة المالية وحدتها ويضمن عدم احداث تناقضات بداخلها ، والعمل على رفع مستوى الكفاءة الادارية فى هذا المجال عن طريق تخفيض مستوى النفقات الادارية لادنى حد ممكن . ولهذه الاعتبارات فانه يفضل عرض الميزانية بشكل يمكن من ايضاح موارد ونفقات الدولة فى مجموعها كما يفضل ان تخصص الموارد فى مجموعها لمواجهة النفقات على

نفس المستوى . هذا فضلا عن ضرورة مراعاة الدقة فى اقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التى اعتمد عليها نابعه عن واقع حقيقى تدعمه البيانات الاحصائية الدقيقة ، والا فانه فى الحالة العكسية فانه يمكن ان تعتبر فنا للكذب مع الدقة المتناهية . واذا كان الخطر (فى هذه الحالة الاخيرة) لم يخف على احد للتنبيه بجسامة آثاره فى الدول المتقدمة ، فانه يجدر بالدول المتخلفة ألآ تقع فيه بحال من الاحوال .

(٢) — طرق وضوابط تقدير النفقات والايرادات فى موازنة الدولة العامة :

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقدير للمبالغ التى ينتظر انفاقها وتلك التى يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة ، فإن طرق التقدير واساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الاعداد او التحضير وأدق متطلباتها . هذا ومن الممكن تقدير النفقات والايرادات فى الميزانية طبقا لعدة طرق .

أولًا — فبالنسبة لتقدير النفقات ، فانه لا يثير فى المعتاد صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب الا ان يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعتمادات » « **Crédits** » .

وفى بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من الاعتمادات ، الاول — اعتمادات تحديدية « **Crédits limatatifs** » ويقصد بها تلك الاعتمادات التى تمثل الارقام الواردة بها الحد الاقصى لما تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية ، والثانى اعتمادات تقديرية « **Criditis évoluatifs** » تختص بالنفقات التى لا يمكن تقديرها الآ على وجه التقريب ، ونفقات المرافق والمشروعات العامة الجديدة التى لم تستقر تكاليفها بعد ، حيث ينصب الاذن البرلمانى بالنسبة لها على الغرض من النفقة وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك ان الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على ان تطلب اجازة نواب الشعب فيما بعد . ورغم هذه التفرقة بين نوعى الاعتمادات المشار اليهما ، فان الاصل فى اعتمادات الميزانية انها تحديدية لا يجوز تجاوزها إلآ بأذن سابق من السلطة التشريعية فى الدولة .

والى جانب هذين النوعين فانه يوجد نوع حديث من الاعتمادات يعرف باعتمادات « البرامج » وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات تتوزع عليها . وقد جرى العمل على استخدام طريقتين لتنفيذ هذه البرامج :

الطريقة الاولى ، وتعرف بطريقة (اعتمادات الارتباط)
« Crédits d'engagement »

وتتلخص فى ان يدرج المبلغ كله فى ميزانية السنة الاولى ولكن فى شكل اعتمادات تقديرية ، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية دون دفعها فعلا ، ويدرج فى ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلا من النفقات(*) .

الطريقة الثانية ، « اعتمادات البرامج » : « Crèdits de programmes »

وتفضل هذه الطريقة ، طريقة اعتمادات الارتباط ، وتتلخص فى ان توافق السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يطلق عليه « قانون البرنامج » « Loi de programme » وهو يقرر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء من الاعتمادات الخاص بها . وهذه الطريقة لجأت اليها فرنسا كثيرا منذ عام ١٩٣٠ للقيام بالاشغال العامة الكبرى وللتسليح ولاعادة تعمير ما خربته الحرب وبالنسبة لبعض المشروعات الصناعية ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجى .

وكثيرا ما تتخذ المؤشرات الواردة بمنشورات وزارة الخزانة (عن الاحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المالية القادمة والسياسة العامة للدولة ازاء ذلك) أساسا لرسم برامج الوحدات المختلفة المؤلفة للاقتصاد العام ، ثم تقدر المصروفات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج مع استخدام بعض التنبؤات الخاصة بمستويات الاسعار . ويلاحظ فى هذا الشأن انه كلما اتجهت الدولة نحو الاشتراكية واعتنقت مبادىء التخطيط الاقتصادى الشامل كلما ازدادت الحاجة الى الدقة فى تقدير النفقات العامة وذلك بحكم مسئولية الدولة الكبرى فى مجالات الانتاج (الدول المنتجة) .

ثانيا – اما بالنسبة لتقدير الايرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة ، فالمشكلة اكثر صعوبة واشد تعقيدا ، اذ يقتضى الامر هنا التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية تمهيدا لتحديد المصادر الايرادية المختلفة – وعلى الاخص الضرائب باعتبارها أهم هذه المصادر جميعا – للفترة التالية . ومن أشهر الطرق المستخدمة فى هذا المجال طرق التقدير الآلى وطرق التقدير المباشر .

وتهدف **طرق التقدير الآلي** اساسا الى التوصل لوضع قواعد لتقدير الايرادات تجنبا للاجتهادات الشخصية ومن أمثلتها : « طريقة السنة قبل الاخيرة » « Penultimate year, pènultième Annèe » وفيها يتم تقدير موارد الميزانية الجديدة على اساس الايرادات الفعلية المدرجة فى الحساب الختامى لآخر سنة مالية منتهية (وهى عادة السنة قبل الاخيرة)[٦] . وطريقة الزيادة او النقص النسبى والتى تقضى بأن يدون فى مشروع الميزانية الجديدة ارقام الايرادات وفق آخر سنة مالية منقضية بعد زيادتها بمعدل معين (١٥٪ مثلا) اذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادى ، او بعد تخفيضها بمعدل محدد ، اذا كان هبوط النشاط الاقتصادى هو الامر الاكثر توقعا . وطريقة المتوسطات وفيها يتم تقدير الايرادات للميزانية الجديدة على اساس متوسط الايرادات المتحققة بالفعل فى العامين او الثلاثة اعوام المالية السابقة .

اما **طرق التقدير المباشر** ، فانها ترمى بصفة اساسية الى التنبؤ « Forecasting » باتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات العامة على حده ، وتقدير حصيلته بناء على هذه الدراسة المباشرة . فيطلب من كل مشروع (او شركة) فى القطاع العام التنبؤ بحجم مبيعاته وايراداته للعام القادم . ويترك لكل وزارة او هيئة عامة او مصلحة حكومية تقدير ما تتوقع تحصيله من رسوم وايرادات اخرى . وتقوم وزارة المالية أو الخزانة (او الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب) بتقدير مباشر لاوعية الضرائب المختلفة ومقدار ما يتوقع تحصيله منها فى السنة المالية المقبلة . ومن الواضح ان الكثير من هذه الايرادات يرتبط ارتباطا وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة . ففى سنوات الرخاء تزداد عادة الدخول والثروات والمبيعات والارباح والاستهلاك والواردات والصادرات (الخ ...) ، وبالتالى تزداد حصيلة الضرائب المفروضة على كل أو بعض هذه الاوعية . والعكس فى سنى الكساد . ومن هنا نستطيع ان نلمس مدى الصعوبة التى تواجه لجان التقدير حيث يتطلب الامر دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية الطارئة على الاقتصاد القومى (فى الماضى القريب) وآثارها على حصيلة الضرائب ثم التنبؤ بما يحتمل حدوثه فى الفترة المقبلة[٧] . كذلك فان تقدير الايرادات بالطرق المباشرة تتأثر أيضا بطريقة التحصيل المتبعة . ففى حالة الضرائب على المرتبات والاجور التى تستقطع عند المنبع ، يلاحظ أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادى للعام الجارى يؤدى فى نفس الوقت الى زيادة الوعاء الضريبى وزيادة حصيلة هذه الضرائب . فى حين أنه فيما يتعلق بالضرائب على الارباح التجارية والصناعية — حيث تفرض الضريبة على أرباح الممول التى حققها فعلا فى السنة المالية السابقة — نجد ان ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادى يؤدى الى زيادة الحصيلة الضريبية فى العام التالى ، وليس فى العام الذى تحقق فيه هذا الارتفاع .

ومهما يكن من امر الطرق المتبعة فى تقدير النفقات والايرادات العامة ، فان الهدف الذى تسعى اليه السلطة المختصة الى تحقيقه هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الامكان ، وذلك حتى يمكن تنفيذ السياسة المالية المقررة فى الدولة دون مفاجآت عنيفة تتمثل غالبا فى زيادة النفقات عما كان متوقعا ، او نقص تقديرات الايرادات ، او الامرين معا .

(ب) - مرحلة اعتماد الميزانية (دور السلطة التشريعية فى هذه المرحلة والشروط الواجب توافرها لضمان فاعلية قيامها بهذا الدور) :

تختص باعتماد الميزانية « Le vote du Budget » فى الدول المعاصرة السلطة التشريعية التى تنوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة ، وذلك بالنظر الى ما انتهى اليه التطور من اعتبار الميزانية العامة (ميزانية الدولة) هى الاداة (او الوسيلة) لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، ولهذا كان اعتمادها من جانب ممثلى الشعب أمرا مسلما به فى مختلف دول العالم[٨] .

(١) - اختصاص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة :

وقد سبق لنا عند تعريف الميزانية وبيان طبيعتها القانونية وقواعدها العامة ، أن وقفنا على مدى أهمية الدور الذى أصبحت تقوم به السلطة التشريعية فى اعتماد الميزانية واجازتها ، (بل والرقابة عليها بمناسبة هذه الامور) ، ونضيف هنا الى أن من الامور التى جرى عليها العرف فى معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب النفقات العامة واعتمادها أولا حتى تتمكن من تقييم برامج الانفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر أو تتقيد بجانب الايرادات . فاذا ما انتهت من اعتماد هذا الجانب انحصرت مناقشاتها بعد ذلك فى عقد مفاضلات بين البدائل المختلفة تمويل برنامج الحكومة الانفاق . وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يجيز لها تنفيذها . ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية ، فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية فى إصدار ربط الميزانية وبدأت السنة المالية الجديدة كان من الضرورى اللجوء الى بعض الاجراءات المؤقتة لضمان استمرار العمل فى الدولة .

وتختلف هذه الاجراءات من دولة لاخرى . ففى جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الامريكية والى حد ما المانيا الغربية ، يعمل بالميزانية القديمة « Reconduction du budget précédent » بمعنى أن يسمح للوزارات والهيئات والمصالح بالصرف فى حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التى استخدمت فى العام الماضى . وفى المملكة المتحدة يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية ، حيث يوافق مجلس العموم على

اعتمادات جزئية « Votes on accounts » للحربية والبحرية ، وبعض المصالح المدنية الى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة فى شهر أغسطس) ويصرح بأخذهما من الخزانة او باقتراضهما من بنك انجلترا (وتستخدم هذه الطريقة فى بلجيكا ايضا) . وقد تلجأ بعض الدول الى ما يعرف بالميزانيات الشهرية « Douzième Provisoire » وذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الايرادات وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر او اكثر حتى اذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية شهرية لاثنى عشر شهرا ، وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى عام ١٩٥٦ . وفى هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغا اجماليا دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

(٢) – الشروط الواجب توافرها لضمان فاعلية إعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة :

ولكى تتحقق الفائدة المرجوة من اعتماد الميزانية بواسطة السلطة التشريعية المختصة (وهى مهمة يبعث عليها أساسا ضرورة حسن تقدير الحاجات والاهداف العامة وترتيب هذه الاهداف حسب أولويتها النسبية ومن وجهة نظر المجتمع ككل) فانه لا بد وأن يتوافر للمناقشات والدراسة التى تجرى فى المجالس النيابية التى تمثل السلطة المتقدمة ، قدرا وافيا من الاحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومى ومكونات ميزانية الدولة ، فضلا عن افتراض الجدية والصراحة فى النهوض بعبء هذه المهمة من جانب نواب الشعب[٩] . إلآ انه لا يفوتنا فى هذا المقام أن نشير الى أن الميزانية العامة أصبحت فى الوقت الحالى بيانا معقدا بالغ التعقيد (لكثرة أقسامه ومحتوياته) وذلك نتيجة لاتجاه هيكل الاقتصاد الداخلى نحو التعقد فى مجموعة بسبب زيادة الأخذ بتقسيم العمل والتخصص ، ونتيجة لازدياد النشاط الاقتصادى للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه وانتشار آثاره فى كل جوانب الاقتصاد القومى . وقد جعل كل ما تقدم من الميزانية وثيقة يصعب فهم جوانبها على غير المتخصصين فى المسائل الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، خاصة وأن الامر قد يقتضى من السلطة التشريعية أن تُعدّل فى مشروع الميزانية ، ولهذا فان ذلك ينبغى أن يتم عن وعى ودراسة شاملة لكافة المسائل المالية والاقتصادية . وهذه الحقيقة تزيد من صعوبة دراسة الميزانية ومناقشتها بواسطة السلطة التشريعية . ومن بين الحلول التى يلجأ اليها عادة فى حل هذه المشكلة تكوين اللجان المتخصصة النيابية من الاعضاء ذوى الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة ، وذلك حتى يتسنى لهذه المجالس المشاركة فى دراسة ومناقشة الميزانية ، بصورة

فعالة ، تنتهى باعتماد الميزانية (او حتى برفض اعتمادها) عن علم وليس عن جهالة . ويتم ذلك بدراسة الميزانية دراسة كاملة ، والتعاون بين هذه اللجان والسلطة التنفيذية ، في صور وأشكال متعددة ، وصولا لتحقيق الأهداف محل دراستنا .

المبحث الثانى

كيفية تقرير النفقات والايرادات العامة فى ميزانية الدولة (الجانب التطبيقى فى دورة الميزانية[١٠])

بالفراغ من اعداد الميزانية واعتمادها (أى من تحضيرها) يتبع ذلك دخولها فى مرحلة التنفيذ . ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة « **L'exécution du Budget** » ، انفاق المبالغ وتحصيل الايرادات التى أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة المختصة . ويتولى تنفيذ الميزانية السلطة القائمة بالحكم فعلا ، وهى السلطة التنفيذية ، أى الخزانة العامة للدولة . « **Trésor public** » .

ويعنى ما تقدم أن تنفيذ الميزانية يتطلب اجراء ثلاثة أنواع من العمليات ، الاولى خاصة بالنفقات ، والثانية تتعلق بالايرادات ، والثالثة تتصل بعمليات الخزانة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف .

(أ) - كيفية تنفيذ عملية النفقات العامة المقررة فى الميزانية (الخطوات المختلفة التى يمر بها هذا التنفيذ) :

لا تعنى اجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات الواردة بالميزانية العامة التزام الحكومة بانفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات ، ولكنه يعنى الترخيص لها بأن تقوم بالانفاق العام فى حدود هذه المبالغ على الاوجه (والتقسيمات) المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها هذه الحدود قبل موافقة السلطة المتقدمة على هذا التجاوز . (وتستطيع الحكومة دائما عدم انفاق هذه المبالغ كلها او بعضها اذا لم تقم هناك حاجة تدعو الى ذلك[١١] .

وفى هذا الصدد فاننا نجد مجموعة من الاجراءات التى تتمثل فى مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقات (او الصرف) حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع اية اساءة فى استخدامها وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الميزانية . وتبدأ الخطوات محل البحث بالارتباط بالنفقة ، ثم تحديدها ، فالامر بدفعها وأخيرا صرف مبلغها .

(١) الارتباط بالنفقة وتحديدها

ففي الخطوة الاولى المتعلقة بالارتباط بالنفقة « L'engagement de dépense » فان هذا الارتباط ينشأ نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار معين بالقيام بعمل ما يتضمن انفاقا من جانب الدولة ، وإما نتيجة واقعة معينة عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ ما ومثال النوع الاول من الارتباط ، القرار الصادر بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة ، ومثال النوع الثاني ، التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن خطأ معين تسأل عنه ، كأن تتسبب سيارة حكومية في اصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية . ويعتبر الارتباط في هذه الحالة غير اداري ، بينما يعتبر إراديا في النوع الاول .

ثم يأتي بعد ذلك خطوة ثانية هي تحقيق او تسوية النفقة « La liquidation » (أو تحديدها) وذلك باصدار قرار بتحديد المبلغ الذي تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة السابق الارتباط بها ، حيث يتطلب هذا القرار ايضا للتأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل ، وان الدائن ليس مدينا للدولة بشيء حتى يمكن اجراء مقاصة بين الدينين .

(٢) – الامر بدفع النفقة وصرفها :

وبالفراغ من ذلك ، تأتي الخطوة الثالثة ، وهي الامر بالدفع « L'ordonnancement des Dépenses » ويتمثل في قرار يصدر عن الادارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الادارة والتي سبق تحديدها . وغالبا ما يصدر هذا الامر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة .

وأخيرا نصل الى الخطوة الرابعة والاخيرة من خطوات عملية النفقة العامة وهي الصرف او الدفع Le Paiement des dépenses ، ويقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر به أمر الدفع الى صاحب الحق فيه ، أي دائن الدولة . وغالبا ما يتم هذا في صورة اذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها .

ويلاحظ على الخطوات المتقدمة ، أن الأمر بالدفع وكذلك الارتباطبالنفقة وبتحديدها هو من اختصاص الجهة الادارية القائمة بالنفقة ، والذي قد يكون الشخص الممارس له هو الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح التابعة لها . أما في الحالة الاخيرة فيقوم بالصرف موظفون تابعون لوزارة الخزانة[١٢] ، موجودون في ادارات الحسابات بالوزارات والمصالح العامة ويكفل الاختصاص الحسابي في الحالة الاخيرة تحقيق ضمانات كثيرة ، لا تتوافر في الخطوات الثلاث الاولى (الاختصاص الاداري) ضد اقتراف أية مخالفة مالية نظر الى أن الاختصاص الحسابي معهود به الى موظف غير

تابع للجهة الادارية القائمة بالنفقة (وان كان يعمل بها) بل لجهة أخرى مستقلة عنها هى وزارة المالية او الخزانة بما يحمل له الاستعمال اللازم لمباشرة عمله فى مواجهة الجهة القائمة بالنفقة[١٣] .

(ب) - كيفية تنفيذ عملية الايرادات العامة التى تلزم الدولة بتدبيرها للميزانية وكيفية مواجهة الاختلافات الناشئة بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية فى جانبى النفقات والايرادت العامة :

(١) - التزام السلطة التنفيذية بتحصيل كافة المبالغ المقررة كايرادات عامة :

تختلف القيمة القانونية لاجازة السلطة التشريعية للاعتمادات الواردة فى الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق باجازة النفقات . فبينما تعنى اجازتها للنفقات الترخيص للحكومة بالانفاق فى حدود مبالغ الاعتمادات ، فان اجازتها للايرادات تنشىء التزاما على عاتق الحكومة (بمرافقها وهيئاتها العامة) بتحصيل كافة المبالغ الواردة فى الايرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها ، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام ممثلى ونواب الشعب . ومن المعلوم أن الاساس القانونى لتحصيل الحكومة لايرادات الضرائب والرسوم منشؤه القوانين الوضعية المختلفة السارية فى الدولة . وقد سبق لنا أن عرضنا لكيفية تحصيل الضرائب ، وكذلك مبالغ القروض التى تعقدها الدولة . أما الرسوم فتقوم بتحصيلها الوزارات والمصالح المختلفة التى تؤدى الخدمات التى تستحق عنها هذه الرسوم ، وتقوم بتوريدها الى الخزانة العامة . وأخيرا فان المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة (الدومين الصناعى والتجارى) هى التى تتولى توريد أثمان وخدمات منتجاتها الى خزانة الدولة .

(٢) - كيفية مواجهة الاختلافات بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية فى جانبى النفقات العامة :

هذا بصفة عامة عن كيفية تنفيذ عملتى النفقات والايرادات العامة فى ميزانية الدولة . غير أنه تجدر الاشارة هنا الى انه وان كانت عمليات التقدير والتنبؤ تسود الجانب التحضيرى من دورة الميزانية فى مرحلتى إعداد النفقة والايراد وإعتمادهما لفترة مقبلة ، فإن على مرحلة التنفيذ ان تواجه كافة النتائج التى تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع . وتختلف طريقة المواجهة هنا تبعا لنوع الاختلافات الناشئة والتى قد تكون بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية فى جانب النفقات ، وقد تكون فى جانب الايرادات .

وبالنسبة لجانب النفقات ، فان اسلوب مواجهة هذه الاختلافات تتوقف على مدى التخصيص فى اعتمادات النفقات . فاذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات كمبلغ اجمالى ولرئيس السلطة التنفيذية أو من ينوب عنه (وزير المالية او الخزانة) سلطة توريع هذه الاعتمادات على الوزارات والوحدات الادارية والانتاجية المختلفة ، فإن اخطاء التقدير هنا بالزيادة او النقص قد تعوض بعضها بعضا دون ان يتأثر البرنامج الكلى للحكومة . اما اذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات لكل وزارة على حده ، او نوع من انواع الانفاق ، فهى بذلك تخصص كل مبلغ معتمد لنوع معين من النفقة وبالتالى فانه لا يمكن التعديل فى هذا التوزيع المعتمد سواء بالزيادة او النقص الآ بموافقة هذه السلطة . وتختلف الاجراءات المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة الى اخرى . فقد يسمح للسلطة التنفيذية بنقل مبلغ من نوع لآخر ، أو من بند الى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية . وقد يخصص فى ميزانية كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطى للسحب منه فى حالة نقص النفقات المقدرة عن المصروفات المحققة ، على أن تضيف اليه الوزارة اذا ما زادت النفقات التقديرية عن الفعلية[١٤] ، وقد تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة ، ومضمونه انه اذا ما تبينت السلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الارقام الفعلية عن الارقام التقديرية ، فلا تتقدم بطلب لاعتمادات اضافية ، ولكن عليها ان تتقدم للسلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الاولى لمناقشتها واعتمادها .

اما **بالنسبة لجانب الايرادات** ، فقد تحدث الاختلافات المشار اليها فى الكثير من انواعها بحيث تعوض اخطاء التقدير بعضها البعض ، بمعنى ان الاخطاء بالزيادة تلغى الاخطاء بالنقص ولا يترتب على ذلك تعويق لعمليات التمويل المطلوب للانفاق العام . وقد يزيد المجموع الاجمالى لجانب الايرادات الفعلية عن الايرادات المقدرة فيتم التصرف فى هذه الزيادة الاجمالية تبعا للنظم والقوانين المعمول بها فى كل دولة على حدة . اما اذا ترتب على اخطاء التقدير ان انخفض مجموع جانب الايرادات الفعلية (بما فى ذلك عمليات الاقتراض) عن الايرادات المقدرة وبالتالى عن المبالغ اللازمة لتمويل الانفاق العام المعتمد ، فان على الدولة (السلطة التنفيذية ممثلة فى الحكومة) فى هذه الحالة (وفقا للقواعد التنظيمية والقانونية المتبعة) ان تفرض ضرائب جديدة ، او تزيد فى سعر الضرائب القائمة ، او تسحب من الاموال الاحتياطية ، او تطرق سبيل الائتمان ، وعلى الاخص القروض العامة .

(ج) عمليات الخزانة كحلقة اتصال بين تيارات الإيرادات والنفقات العامة فى موازنة الاقتصاد العام :

تعد خزانة الدولة هى حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وبين صرفها ، حيث : تجمع فيها مختلف انواع الايرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات . وفى الواقع فان مهمة الخزانة العامة تعتبر ذات شقين ، تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على ان تكون بها المبالغ اللازمة لاوامر الصرف فى حينها ، من جهة اخرى . والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة الى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الايرادات وحينئذ تلجأ الى ما يسمى بعمليات الخزانة للحصول على الاموال اللازمة لذلك (واهم تلك العمليات الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزى او من غيره من البنوك واصدار اذون على الخزانة وسحب المبلغ من المال الاحتياطى اذا كان هناك اموال احتياطية) .

وقد كان التوفيق بين النفقات وبين الايرادات فيما مضى من الامور الشاقة اذا كان يستدعى تركيز الايرادات فى الخزانة العامة والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالاموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التى تزيد فيها عن الحاجة الى حيث تدعو الحاجة اليها . اما فى عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الاموال ، بل اصبحت خزانة معنوية تقوم الدولة فيها بدور الصيرف . وتستعين الدولة بالبنك المركزى (وهو عادة يمثل بنك الدولة فى كثير من الدول) او بغيره من البنوك فى عمليات التحصيل والصرف فتعهد اليه بتسلم الايرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لانها تتقاضى فائدة من الارصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

ولقد تطورت وظيفة الخزانة فى المالية العامة الحديثة تطورا كبيرا ، والقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك والبورصة ، (فى الدول التى يوجد بها نظام البورصات) ، والصرف ، وهى لا تدخل مباشرة فى نطاق الايرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل بأحدى الوظائف الاساسية التى يعترف بها الفكر المالى الحديث للدولة ، وهى تحقيق التوازن الاقتصادى والتوازن النقدى فيها .

المبحث الثالث

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

واساليبها فى الاقتصاد العام[١٥]

تتعاون السلطات التنفيذية والتشريعية فى أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها . والميزانية العامة كما أشرنا الى ذلك من قبل ، هى خطة التدبير لسنة مقبلة تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضيرها ، حيث تناقشها السلطة التشريعية (ممثلة فى المجالس النيابية المختلفة) وتجيزها ، ثم تعهد الى الحكومة بتنفيذها . غير ان السلطة التنفيذية قد تخرج عن الحدود التى رسمتها السلطة التشريعية فى اجازتها عناصر النفقات والايرادات العامة ومن هنا تبدو اهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة بما تشتمل عليه من نفقات وايرادات متعلقة بكافة اوجه النشاط المالى فى الاقتصاد العام حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التى اقرها نواب الشعب . ومن هنا ايضا تتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة اخرى هى مرحلة التنفيذ بعد اتمامها لدورتها فى المراحل الثلاث الاولى ، وهى التحضير والاعتماد والتنفيذ . وتتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة فى التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ، ومن مدى انطباق تقديرات الايرادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل . كذلك فانها تسمح من الوجهة السياسية للمجالس النيابية بالاطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية باجازة الانفاق والجباية التى منحت اياها بموجب قانون الموازنة . وبعبارة اخرى فان الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية تستمد اهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية من جهة ، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل اسراف او تبذير لاموال الدولة من جهة اخرى . ولهذا كان لا بد من ايجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين . هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الميزانية العامة . اما من الناحية التطبيقية فان اساليب هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة ، بل وتختلف اشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة الى اخرى وباختلاف الفترة الزمنية التى تواجهها . وحتى يمكننا ان نتفهم كيفية القيام بهذه الرقابة فاننا نعرض لما هو متعارف بشأنها من اساليب من خلال توزيع خطة بحثنا فى هذا الصدد على النقاط الثلاثة الآتية :

(أ) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث التوقيت المختار لممارستها (الرقابة السابقة على التنفيذ واللاحقة له أو فى أثنائه) :

تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة فى الدولة صورا متعددة تختلف باختلاف التوقيت المختار لممارسة هذه الرقابة . ابتداء من هذه الفكرة فانه يمكن - وهو الامر الحادث عملا - ان تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى فى أثنائه .

(١) - **الرقابة السابقة على التنفيذ :**

فبالنسبة للرقابة السابقة « Pre-Audit » ، والتى يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية (او المانعة) « Preventive Centrol » فانها تتمثل فى اجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، اذ لا يجوز وفقا لهذا الاسلوب لاى وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد العام الارتباط بالتزام او القيام بدفع اى مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة فى الدولة بالرقابة على الانفاق . ومن البديهى ان عمليات المراجعة والرقابة تتم هنا على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور ان تتم رقابة سابقة على تحصيل الايرادات العامة . وقد تتولى الرقابة السابقة ادارة داخلية تتبع نفس الجهة التى تقوم بالصرف (مثل اقسام المراجعة فى الوزارات والمصالح المختلفة) كما قد تتولى أمر هذه الرقابة جهة خارجية كما هو الحال فى دول مثل المملكة المتحدة وايطاليا وبلجيكا(١٦) .

وتتخذ الرقابة قبل الصرف صورا واشكالا متعددة . فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزى « Central Bank » بوضع المبالغ التى وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الآمرين بالصرف فى مختلف وحدات الاقتصاد العام للانفاق منها . وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدما على اقرار من الجهة المختصة بسلامة كل عملية على حدة من الوجهة القانونية . وقد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبت من صحتها من جميع الوجوه ، مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وان اجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين واللوائح وتعليمات الخزانة ، وأن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها .

ومن الواضح ان الرقابة الحالية اذا نفذت بنجاح فانها تؤدى الى تلافى وقوع المخالفات المالية ، ولذلك فان البعض كما سبق ان ذكرنا يطلق عليها الرقابة الوقائية او المانعة ، كما انه يترتب على الاخذ بها ايضا التخفف من درجة المسئولية التى تتحملها وحدات الاقتصاد المشار اليه . وعلى الرغم من هذه المزايا ، فان اسلوب الرقابة السابقة لا يخلو من عيوب . فهذا الاسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية فى مجموعها وخاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الانشائية الضخمة ، اذ تتم مراجعتها طبقا لهذا الاسلوب ، كأجزاء متفرقة كلما بدىء فى تنفيذ جزء منها وبالتالى فانه لا تتاح الفرصة لجمع سائر اجزاء العملية الواحدة وفحصها للكشف عما قد يكون قد شابها من قصور او انحراف . كما ان الرقابة السابقة على الانفاق لا بد وان تتم فى وقت قصير ، والآ ادت الى بطء فى الاجراءات وتعطل لسير العمل فى وحدات الاقتصاد العام ، مما قد يلحق بالمجتمع اضرارا تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من مزايا . وبالاضافة الى ما تقدم فانه فى

الحالات التى تتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية قد يودى ذلك الى سلب الجهة التى تمارس الرقابة للكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية ، ظهور نوع من المركزية الادارية يقود الى تعقيد الاجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التى تتبعها هذه الوحدات (الوزارات) وجهة الرقابة[١٧] .

(٢) الرقابة اللاحقة على التنفيذ :

اما عن الرقابة اللاحقة « Post-Audit » ، فانها تبدأ من بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامى للدولة . وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال فى الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الايرادات العامة علاوة على ذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة (وعلى الاخص الضرائب) وان كل ما تحصل قد ورد بالفعل الى خزانة الدولة .

وتتخذ الرقابة اللاحقة اشكالا متعددة . فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التى ارتكبت ، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية فى استخدام الاموال العامة . ولكى تتوافر الجدية فى عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الاهداف المرجوة منها ، فانه من الافضل ان تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وان تمنح هذه الجهة من السلطات والضمانات بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف او اضطهاد قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم .

ويتفادى اسلوب الرقابة اللاحقة ، ما فى الاسلوب السابق عليه من عيوب . فهو ييسر مراجعة جميع اجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ، كما انه يساعد على كشف ما قد يقع من انحرافات او اخطاء فنية . ومن مزايا هذه الرقابة ايضا أنه يتاح لها من الوقت ما يكفى لاتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون ان يترتب على ذلك تعطيل للنشاط الذى تقوم به الدولة . يضاف الى هذا ان المراقبة الخارجية اللاحقة لا تؤدى الى تدخل الجهة المتولية الرقابة فى اختصاصات السلطة التنفيذية . بل ان مجرد العلم بوجود هذه الرقابة سيدفع المسئولين فى السلطة المشار اليها الى توخى الدقة فى تنفيذ الميزانية بالحرص على تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، حيث يؤدى هذا الى المساهمة فى منع كثير من المخالفات التى كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الاسلوب .

واذا كان أسلوب الرقابة اللاحقة ، له من المزايا ما تقدم بيانه ، فان البعض يأخذ عليه انه لا يُمكّن من الكشف عن المخالفات المالية (التى تحدث عن عمد او انحراف ، أو خطأ لاهمال أو قصور) الا بعد ان تكون الاموال العامة قد تم انفاقها بالفعل ، ولهذا فانه

يذهبون الى انه وان كان هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات ، الا انه لا يمنع من ارتكابها ، وانما يقتصر على التنبيه اليها بعد وقوعها . هذا بالاضافة الى ان اكتشاف هذه المخالفات قد يأتى بعد وقت طويل من ارتكابها (او اقترافها) يكون فيه الشخص المسئول قد تغير (إماً لانتقاله لوظيفة او عمل آخر ، او لتقاعده) مما يقلل من اهميتها . غير ان هذه المآخذ المنسوبة الى الرقابة الخارجية اللاحقة يمكن تفاديها اذا ما اعطيت لهيئة الرقابة بعض السلطات القضائية ، مثل تلك التى اختصت بها محكمة المحاسبات « Cours des Comptes » فى فرنسا ، او بانشاء هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة القائمة بالرقابة ، مثل النيابة الادارية فى مصر حيث يظل الموظف العام أينما كان ، مسئولا عن أى مخالفة مالية (عمدية أو تقصيرية) فى اداء واجباته الوظيفية الحالية او السابقة .

(٣) - الرقابة اثناء التنفيذ :

أماّ فيما يختص بالرقابة أثناء تنفيذ الميزانية « **Contrôle pendant L'éxécution du Budget** » فان هذه الرقابة تتمثل فى مختلف عمليات المتابعة التى تجريها الجهات المختصة بذلك فى الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالى يتعلق بالنفقات والايرادات العامة الواردة بميزانية الدولة . وعادة ما يمارس الرقابة فترة التنفيذ المجالس النيابية المختلفة المنبثقة من السلطة التشريعية فى الدول ذات الانظمة الديمقراطية ، اذ ان رقابة تنفيذ الميزانية كما سنرى بعد قليل هى فى الاصل من اختصاص هذه السلطة بحكم كونها رقيبة على السلطة التنفيذية وفى ان من اول واجباتها فى هذا الشأن التأكد من مدى تقيد هذه الاخيرة باجازة الجباية والانفاق .

(ب) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث نوعيتها والجهة القائمة بها (الرقابة الادارية او الذاتية والرقابة المستقلة او القضائية) :

تتنوع صور واشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التى تقوم بها فيمكن التمييز هنا بين نوعين من انواع الرقابة ، رقابة الدولة لنفسها فى تنفيذ الميزانية ، الرقابة الذاتية ، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائى أى الرقابة القضائية .

(١) - الرقابة الادارية او الذاتية :

ففيما يتعلق بالرقابة الادارية « **Control Administratif** » فانها تنصب على تنفيذ كل من الايرادات والنفقات . وتتمثل هذه الرقابة فى اوضح صورها فى رقابة الرؤساء من

موظفى الحكومة على مرؤوسيهم ورقابة موظفى وزارة المالية « الخزانة » عن طريق السكرتيرين الماليين ومديرى الحسابات على عمليات المصروفات التى يأمر بدفعها الوزراء المختصون او من ينيبونهم عنهم[18] . وتتحلل الرقابة الحالية من ناحية العملية الى طريقتين اساسيتين : اما رقابة موضوعيه واما رقابة على اساس المستندات

فالرقابة الموضوعية (او المكانية) Contrôle Sur place تعنى انتقال الرئيس الى موقع عمل المرؤوس ليدقق فى أعماله ، كأن ينتقل مدير المالية العامة الى مكاتب رؤساء المصالح ، ورئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب سائر الموظفين التابعين له .

اما **الرقابة على اساس المستندات** « Contrôle-Sur-pièces » فتعنى فحص الرئيس لاعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التى يرسلها هؤلاء الاخيرون اليه . ومن أمثلة الرقابة الادارية ما هو يتبع فى مصر من تولى وزارة الخزانة (او المالية حاليا) الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية . وخاصة جانب النفقات منها ، حيث يتمثل الجزء الاكبر والاهم من هذه الرقابة فى رقابة سابقة على الصرف . وتأخذ فرنسا ايضا بهذا النوع من الرقابة عن طريق مراقب الارتباط « Controleur des dépenses » الذى يعتبر قوام الرقابة الادارية السابقة فيها .

ولكن الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة من الادارة على نفسها اى رقابة ذاتية او داخلية طبقا للقواعد التى تضعها السلطة التنفيذية ولهذا فانها لم تعد كافية فى الدول المعاصرة للتأكد من حسن التصرف فى الاموال العامة ، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من ان ترك الادارة تراقب نفسها بنفسها فى هذا المجال لم يعد امرا مقبولا لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسيب ، بل والانحراف المالى والتى كان مصدرها الاول والاساسى يكمن فى انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية فى قيامها بتنفيذ الميزانية وبالتالى فقد دعت الحاجة الى ضرورة ايجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لها[19] .

(٢) - الرقابة المستقلة أو القضائية :

وبالنسبة لهذه الرقابة (المستقلة او القضائية) « Contrôle Indépendant ou judiciaire » فإنه يعهد بها الى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لاشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام ، وذلك طبقا للقوانين الوضعية السائدة فى كل دولة من الدول[20] . فقد يعهد الى هذه الجهة فى بعض الاحيان محاكمة المسئولين عن الاخطاء والانحرافات المالية واصدار العقوبات المقررة قانونا

بشأنها ، او قد تحدد مهمتها فى اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسئولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائى اذا استدعى الامر . كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة او المجالس النيابية او للاثنين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات ، وما أمكن تلافيه منها ، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات او منعها فى المستقبل . وبصفة عامة فان مهمة الرقابة القضائية تنحصر فى رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من ان عمليات النفقات والايرادات قد تمت على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية فى الدولة . ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة محاكم المحاسبة فى كل من فرنسا وايطاليا وبلجيكا والجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر .

(ج) – الرقابة النيابية الشاملة على تنفيذ الميزانية العامة (عمومية رقابة السلطة التشريعية فى هذا المجال ، أو الرقابة السياسية) :

تعتبر الرقابة التى يمارسها نواب الشعب الذين تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية فى الدولة والتى تعرف ايضا بالرقابة السياسية ، اكثر عمومية من سابقتيها (الادارية والقضائية) وذلك لما لهذه السلطة من سلطة مطلقة فى الرقابة المالية . ويرجع السبب فى ذلك كما سبق ان اشرنا الى ان رقابة تنفيذ الميزانية هى فى الاصل من اختصاص هذه السلطة . ويعزز هذا الرأى أمران : الاول ان السلطة التشريعية تعتبر بوجه عام رقيبة على اعمال السلطة التنفيذية . والثانى انه فيما يتعلق بالموازنة العامة فانه يهم السلطة التشريعية ان تتثبت بنهاية السنة المالية من مدى التقيد باجازة الجباية والانفاق المعطاة منها للحكومة . يضاف الى ذلك ان القانون الخاص بميزانية الدولة يقتصر فى العادة على تقدير النفقات والايرادات العامة وبالتالى فانه ليس له قيمة حسابية كبيرة اذ ان اعمال المحاسبة لا يجوز ان تستند الى التقدير ، ومن هنا نشأت الحاجة الى مستند مقابل لقانون الميزانية ذى الطابع التشريعى ، يدعى قانون قطع الحساب يتضمن تحديد النفقات والايرادات النهائية ، ويفسح مجال المقارنة بين التقديرات الواردة فى قانون الميزانية وبين الأرقام الحقيقية المحققة فى نهاية سنة الموازنة . وبهذا فانه يكون لقانون القطع بهذه الخصائص قيمة محاسبية لا شك فيها . وبناء على ما تقدم فان قانون قطع الحساب هو الوسيلة الاساسية لممارسة الرقابة الشعبية (او النيابية) على تنفيذ الميزانية . وتعتبر رقابة السلطة التشريعية فى حدود الافكار المتقدمة ، رقابة شاملة تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهى من الناحية المبدئية رقابة مؤخرة لكونها تأتى فى اعقاب التنفيذ . غير ان الرقابة النيابية يمكن ان تمارس ايضا فى اثناء تنفيذ الموازنة ، ومن ثم فاننا نعرض لبيان هذه الرقابة بالنسبة للمستويين المشار اليهما على التوالى .

(١) الرقابة التشريعية فى فترة تنفيذ الموازنة العامة :

فبالنسبة للرقابة التى تمارسها السلطة التشريعية اثناء تنفيذ الميزانية اى فى خلال السنة المالية الخاصة بهذا التنفيذ ، فانها تستطيع ان تحققها بواسطة واحد او اكثر من مجموعة من الطرق ، منها : ما هو معروف فى النظم الديمقراطية من ان للمجالس النيابية ، حق الاشراف على اعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) فى جميع المجالات حيث يجوز لها بالاستناد على هذا الحق ، ان تطلب من الحكومة الايضاحات والمعلومات التى ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات والايرادات العامة ، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية او خطية او حتى بالاستجوابات[21] . كذلك فان للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس ان تستدعى ممثلى السلطات المشار اليها وقت الحاجة للاستماع اليهم فى مواضيع مالية عامة او خاصة . واخيرا وليس آخرا ، فانه كثيرا ما تلجأ الحكومة الى المجلس النيابى فى الدولة بطلب فتح اعتمادات اضافية حيث يكون عليها فى كل مرة ان تبرر اسباب هذا الطلب ، الامر الذى يفسح مجال الرقابة امام هذه المجالس للاطلاع على سير التنفيذ ومناقشته الحكومة فى سياستها المالية .

(٢) - الرقابة التشريعية المؤخرة أو اللآحقة على تنفيذ الموازنة :

أما بالنسبة للرقابة التشريعية المؤخرة (او اللآحقة) فانها تتم حاليا فى كثير من الدول عن طريق قانون قطع الحساب بعد ان تهيأت الظروف المؤاتية لتطبيقه بالاخذ بقاعدة حساب القطع أو الادارة بدلا من قاعدة حساب الدورة المالية . فالتشريعات المالية الخاصة بالمحاسبة التى كانت تأخذ فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية العامة بقاعدة حساب « الدورة المالية » لم يكن لقانون قطع الحساب فى ظلها اهمية تذكر . ذلك انه كان من الناحية العملية يصدر بعد انتهاء فترة الميزانية بمدة طويلة قد تمتد احيانا الى بضع سنوات . ويرجع السبب فى ذلك الى انه من الصعب قفل حساب السنة المالية الآ بعد انتهاء مدة متممة تكتمل فيها كافة الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات - قد تبلغ عدة اشهر تعقبها مدة اخرى لتصحيح الاخطاء الحسابية والفنية وتتلو هاتين المدتين ما يلزم السلطة التنفيذية من وقت لاعداد مشروع القانون وما يلزم السلطة التشريعية من وقت ايضا للتصديق عليه . وهكذا فقد كان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة بعد انقضائها بمدة طويلة يخلو من الفائدة . اما بعد ان أصبح العديد من الدول يأخذ بقاعدة حساب القطع أو حساب الادارة « Compte de gestion » فقد اصبح من الممكن قفل الحساب المالى فى نهاية سنة الميزانية ، والفراغ من اعداد مشروع قانون القطع واحالته الى السلطة التشريعية فى خلال بضعة اشهر من انتهاء هذه السنة . وبذلك اكتسب قانون القطع اهمية

كبيرة ، سواء لاجراء مقارنة فعلية بين التقديرات والارقام الحقيقية ، أو للإستئناس بنتائجه فى وضع تقديرات الموازنة العامة للسنة التالية . وبصفة عامة فانه يجب ان يقدم مشروع قانون قطع الحساب بالشكل الذى يقدم به قانون الميزانية على أن يتضمن بنوع خاص بعض البيانات الخاصة المتعلقة بجانبى النفقات والايرادات فى ميزانية الدولة[٢٢] ، وهى :

فيما يتعلق بالنفقات	فيما يتعلق بالايرادات
– الاعتمادات الاساسية المفروضة بقانون الموازنة	– تقديرات الايرادات الاساسية بموجب قانون الموازنة ....
– الاعتمادات الاضافية المقترحة بنصوص لاحقة	– الايرادات الاضافية بموجب قوانين خاصة ....
– الاعتمادات الملغاة	– المبلغ المحقق خلال سنة الموازنة
– الاعتمادات الاضافية	– تقديرات الايرادات النهائية .....
– النفقات المنصرفة بالفعل	– المبالغ المحققة خلال سنوات سابقة ولم تحصل ....
– الاعتمادات الواجب ترحيلها للسنة التالية	– مجموع المبالغ المحققة الواجب تحصيلهـــا ....
– الاعتمادات الواجب الغاؤها	– المبالغ المحصلة والمبالغ المنزّلة ومجموعها
–	– المبالغ الباقية قيد التحصيل

واذا تبين بنتيجة قطع الحسابات ان الرصيد سلبى ، اى ان النفقات اكثر من الايرادات كان من *الواجب تغطيته* عن طريق الاحتياطى فى حالة وجوده او بسلفيات من الخزانة العامة او بقروض او بغير ذلك من الوسائل المللية كالالتجاء الى اذون الخزانة او الاقتراض العام . واذا ظهر ان الرصيد ايجابى ، اى ان الايرادات اكثر من النفقات احيل الفائض الى مال الاحتياط اذا كانت القوانين تسمح بوجوده ، او اضيف الى ايرادات السنة المالية التالية (ويحدث هذا فى حالات الخروج على قاعدة سنوية الميزانية) . وباتمام كل ما يتعلق بمشروع قانون قطع الحساب فانه يودع بالمجلس النيابى المختص بمراقبته مرفقا بالتقرير العام الذى تضعه الجهة المختصة المحاسبة العامة فى الدولة (ديوان المحاسبة مثلاً) ومعه بيانات

المطابقة التى تصدرها الاخيرة . ويُصدَّق على هذا المشروع من قبل المجلس المشار اليه عادة دون مناقشات عميقة وجدية ، وذلك نظرا لعدم المام اعضاء المجالس النيابية عادة بالاصول العلمية للرقابة المالية ، او لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين للقيام بهذه المهمة ، الامر الذى حمل البعض على القول بأن الرقابة النيابية على تنفيذ الميزانية لا تعدو ان تكون رقابة شكلية فحسب . ولتلافى هذا المأخذ الخطير فان بعض الدول تأخذ بنظام من مقتضاه تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين اعضاء الهيئة التشريعية فى الدولة وخاصة من اولئك الذين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشئون المالية العامة . ومثال ذلك اللجنة المالية بالجمعية الوطنية « L'Assemblée Nationale » فى فرنسا ، ولجنة الخطة والميزانية بمجلس الشعب فى مصر[٢٣] .

وعلى الرغم من انه قد تتوافر بعض نواحى المعرفة والخبرة بالشئون المالية لاعضاء هذه اللجنة ، فان صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على أكمل وجه . ولذلك فقد رأت معظم الدول ان تستعين بالمجالس النيابية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرس خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية . ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر .

ومن الناحية العملية نجد عددا لا بأس به من الدول قد جمع بين هذه الطرق المختلفة للرقابة التشريعية ، حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالى للدولة من عمليات والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية الى السلطة التشريعية ثم تقوم اللجنة المنبثقة عن هذه السلطة بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ، ثم تحيلها بعد ذلك الى المجلس النيابى بهيئته الكاملة مرفقا بها ملاحظاتها واقتراحاتها ليقوم هذا المجلس بدوره فى محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من اجراءات .

الاتجاه الى الاخذ بالرقابة التقييمية فى بعض الدول (مبرراته ، وأهدافه) :

وبفراغنا من استعراض اهم صور واساليب الرقابة المالية الذائعة فى شأن رقابة نفقات وايرادات الاقتصاد العام من خلال تنفيذ الميزانية العامة او بعد تمام هذا التنفيذ ، فانه تجدر الاشارة هنا الى انه مع ازدياد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والتزايد المستمر فى حجم نفقاتها العامة ، الذى انتهى بتزايد الضرائب العامة بكافة انواعها لتأمين حصول الدولة على الايرادات اللازمة لما تقوم به من انفاق ، وكذلك على ما هو ملاحظ من نمو مستمر فى حجم القطاع العام فى دول كثيرة ، وهو ما يترجم بزيادة الانفاق العام على الاغراض الانتاجية (كالمشروعات العامة الصناعية والتجارية) ، فقد اصبحت الاساليب السابقة

للرقابة ، وهى ما تقوم اساسا وبغض النظر عن الشكل الذى تبدو فيه ، على أسس محاسبية بحتة ، غير كافية لمواجهة هذه التطورات وبالتالى فقد برز اتجاه ينادى بضرورة الاخذ « بالرقابة التقييمية » « Contrôle Evaluatif » وهى رقابة لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات الحسابية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب ، لكنها تتعدى كل ذلك الى محاولة تقييم نشاط الدولة المالى نفسه . ويمكن تبرير ضرورة الاخذ بهذه الرقابة التقييمية علاوة على ما تقدم بأمرين أساسيين :

الاول – أن زيادة نشاط الدولة الانتاجى بفعل ما حل بها من تطورات اقتصادية وإن اقتضى زيادة الانفاق فى مجالات الانتاج (وعلى الاخص السلعى) فان الانفاق ينبغى أن يكون منتجا وهذا ما لا يتسنى القول به الآ بممارسة هذه الرقابة .

والثانى – أنه مع زيادة الاعباء العامة تمويل الانفاق العام المتزايد ، فانه يصبح من حق المكلفين بهذه الاعباء معرفة ان ما فرض عليهم من فرائض لم يكن ازيد من الحاجات الفعلية ، وان الموارد الاقتصادية التى حيل بينهم وبينها نتيجة لفرض الضرائب عليهم قد استغلت بمعرفة الدولة افضل استغلال ممكن ، وان كفاءة الاقتصاد العام فى ادارة الاموال مرتفعة ، وان نواحى الاسراف تقل وتتضاءل عاما بعد آخر . ولا شك ان هذه الامور لا يمكن أن تنال هى الاخرى الآ بتطبيق الرقابة التقييمية .

ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ . ومع اعتناق كثير من الدول فى العالم لاساليب التخطيط الاقتصادى[٢٤] ، وعلى الاخص فيما بعد الحرب العالمية الثانية ، إزدادت الحاجة الى هذه الرقابة كأسلوب أساسى لمتابعة تنفيذ الخطة الجارية ورسم الخطط الاقتصادية والمالية للسنوات القادمة .

ويتلخص الهدف الاساسى للرقابة التقييمية فى البحث عن مدى تحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من وراء قيام الدولة بنشاطها المالى فى مختلف وحدات الاقتصاد العام . وفى سبيل ذلك تقوم الهيئة (او الجهة) المكلفة باجراء هذه الرقابة بدراسة التكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام . ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة انجاز كل عمل أو برنامج او مشروع حكومى ومقارنة ذلك بالتكاليف النمطية المتوصل اليها للكشف عما صاحب التنفيذ من اسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التى اتيحت للاقتصاد العام . كما تقوم هذه الهيئة بالكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا الاقتصاد ، وتضع المقترحات التى قد تراها ضرورة للإرتفاع بهذه الكفاءة وبالتالى خفض تكاليف الانجاز أو تحسين مستوى الخدمة أو السلعة المنتجة أو المقدمة فى اطار ما تقوم به

الدولة من نشاط فى دائرة الاقتصاد المشار اليه . ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد ، بل تتعداه الى قياس المنافع التى عادت على افراد المجتمع وعلى الاقتصاد القومى من قيام الدولة بهذه البرامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد فى مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم انتاجية وحدات الاقتصاد العام (الداخلة فى القطاع العام بمفهومه التقليدى والاقتصادى) .

هذا ومن الامور التى ينبغى ان نشير اليها هنا ان وضع اسلوب الرقابة التقييمية موضع التطبيق يقتضى ضرورة الاخذ بطريقة ميزانية الاداء للقيام بهذه المهمة . ولسوف تواتينا الفرصة لبيان هذه الطريقة بمناسبة الحديث عن تقسيمات الميزانية العامة فى المبحث الثانى من الفصل القادم .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول تعليقا على ما تقدم من طرق واساليب متعددة للرقابة على تنفيذ الميزانية ابتداء من الرقابة الادارية او التقليدية الى أحدث هذه الاساليب وهو الرقابة التقييمية ، أن كل اسلوب من الاساليب السابقة له فائدته واستخداماته التى تساعد على احكام الرقابة على جانب او آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية . كما انه من الناحية العملية يمكن لكل دولة وهى بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة فى جانبى النفقات والايرادات ، أن تجمع بين اكثر من اسلوب او طريقة للرقابة بصور واشكال شتى على النحو الذى يكفل لها تحقيق الهدف من ايجادها ، وبما يتناسب مع احوالها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

الحواشي (مراجـــع وتعليقـــات)

(١) استخدام لفظ دورة الميزانية « Budget Cycle » فى دول غرب اوربا فى بداية الامر ، ومنها انتشر استخدامه فى عدد آخر من الدول ومن بينها الولايات المتحدة الامريكية . ونحن لا نرى من جانبنا بأسا فى تعميم استخدامه لدلالته على المراحل المختلفة التى تمر بها الميزانية العامة للدولة ، ابتداء من التفكير فى امر اعدادها حتى تمام تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ .

(٢) - راجع فى ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : الميزانية العامة ، المرجع السابق (ص ١٠ - ١٦) ، الدكتور عواضه : المالية العامة ، (ص ١٠٩ - ١٧٧) ، الدكتور جمال الدين محمد سعيد والدكتور أنيس عبد الملك : المالية العامة ، (ص ٦٥ - ٧٥) ، الاستاذ القونى : المرجع السابق ، (ص ٣١٠ - ٣١٦) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، سابق الاشارة اليه (ص ٣٨٢ - ٣٨٨) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، (ص ٣٥٨ - ٣٧٥) ، والدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق (ص ٢٠٢ - ٢٠٩) وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة :
A. Barrère : « Econ. financière », Tome I (pp. 106-109), L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances publiques » (pp. 83-103), F. Baudhin : op. cit., (pp. 51-65), Francesco Nitti : « Principes de Science des Finances » (Traduit de L'Italien) pp. 393-442, et M. Atef El-Banna : « Le particularisme du pouvoir d'autorisation Budgétaire », Paris, L. G. D. J. 1968.

(٣) - ويعتبر ذلك من المبادىء العامة المتعارف عليها فى معظم دول العالم . أنظر هذا المعنى :
Harold, M. Groves : « Financing Government », (op. cit., p. 501.)

(٤) - وعلاوة على كل ذلك فانه يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية فى التفاؤل لان الاسراف فى التفاؤل يؤدى الى اغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدى الى المبالغة فى تقدير الايرادات مما يترتب عليه ان تكون موازنة الميزانية وهمية لا تلبث أن تتداعى عند التنفيذ .

(٥) - وان كان يعاب على هذه الطريقة عدم تقدير ايرادات فى ميزانية السنة الاولى لمواجهة هذه الاعتمادات ، اذ انها لن تدفع أثناء تلك السنة ومن ثم يخشى الاكثار من تلك الاعتمادات التقديرية وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى اكثر منه عملى ولم يحدث فى التطبيق ، وهذه الطريقة استخدمتها فرنسا فى مبدأ الامر ثم عدلت الى الطريقة الثانية التى سيرد ذكرها الآن فى المتن .

(٦) - وتجدر الاشارة هنا الى أنه لا ينبغى تعديل هذه الارقام الا اذا دعت الضرورة ، كأن يكون سعر الضرائب المطبقة قد تغير ، ففى هذه الحالة يلزم مراعاة ذلك عند تقدير حصيلتها فى مشروع الميزانية الجديدة .

(٧) – ويلاحظ هنا ، انه بالغا ما بلغت الدقة التى تتوخاها لجان التقدير فلا يجب أن ننسى أن هذه التقديرات المباشرة هى انعكاس لقدرة البشر المحدودة على التنبؤ بالاحوال المختلفة التى تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة (بعد أخذ الاعتبارات المحلية والدولية فى الاعتبار) لفترة تزيد عن سنة مالية مقبلة ، وبالتالى فهو عرضة لكل نقائص التنبؤ لفترات زمنية طويلة .

(٨) – ويعنى اعتماد السلطة التشريعية للميزانية بالتعريف ان هذا الاعتماد (وكذلك الاجازة) لا بد ان يسبق تنفيذها وهو أمر واضح لا حاجة بنا للافاضة فيه .

(٩) – ولهذا فانه لن تتحقق الغاية المرجوة من عملية الاعتماد اذا كانت مجرد عملية شكلية حيث يتقرر الاعتماد دون مشاركة حقيقية من جانب السلطة التشريعية .

(١٠) – راجع فى ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : الميزانية العامة ، (ص ٣٨ – ٤٠) ، الدكتور جامع : المرجع السابق (فن المالية العامة (ص ٣٧٦ – ٣٨١) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، (ص ٣٨٩ – ٣٩٠) ، الدكتور محمد رياض عطية ، المرجع السابق ، (ط ١٩٦٩) ، (ص ٥٠٢ – ٥٠٣) ، الدكتور جمال الدين سعيد والدكتور أنيس عبد الملك : المرجع السابق ، (ص ٧٦ – ٨٦) ، وباللغة الفرنسية أنظر كل من :

A. Barrère : Econ. Financière, Tome I (pp. 143-163), F.Baudhuin : op. cit., (pp. 65-70), L. Trotabas: Institutions : op. cit., (pp. 158-173), Laferière et Waline : op. cit., (pp. 127-162),, L. Trotabas et J.-M. Cotteret : Finances publiques (pp. 130-150).

(١١) – هذا وتجدر الاشارة هنا الى ان الحاجة قد تدعو الى ضرورة موافقة السلطة التشريعية على اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة فى الميزانية وذلك بعد الانتهاء من اعتمادها وأثناء تنفيذها . وفى هذه الحالة قد يكون السبب فى طلب الاعتماد الاضافى « Crédit Additionel » هو ، اما تبيّن الحكومة ان المبالغ المعتمدة غير كافية فتطلب الى هذه السلطة الموافقة على اعتماد تكميلى « Crédit Supplèmentaire » تكمل به الاعتماد السابق الموافقة عليه والذى تبين عدم كفاية ، وإمّا نشأة وجه (او وجوه) للانفاق لم يرد فى تقديرات الميزانية فتطلب الى السلطة المشار اليها الموافقة على اعتماد غير عادى « Crédit extraordinaire » لمواجهة النفقة الجديدة ويطلق على هذين النوعين من الاعتمادات اسم الاعتمادات الاضافية .

(١٢) – حيث يطلق عليهم فى فرنسا اسم « المحاسبون » « Les comptables »

(١٣) – وفى كل حال ، فانه ينبغى فى شأن عملية النفقات العامة ان يراعى بقدر الامكان خفض نفقات تنفيذ الميزانية ، والحرص على أن تحقق النفقات العامة المنصرفة الاهداف الموضوعة .

(١٤) – وان كان يؤخذ على ذلك ان مثل هذا المبلغ الاحتياطى قد يتضح عدم كفايته لمواجهة الاختلافات ، فتظل المشكلة قائمة ، كما انه بفرض كثرته عمّا هو مطلوب فانه قد يشجع الحكومة على الاسراف .

(١٥) راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز ، المرجع سابق الاشارة اليه ، (ص ٤٢٠ - ٤٣٠) والدكتور خطار شلبى : العلـوم الماليـة - الجزء الاول - (ص ١٣٥ - ١٨٤) ، الاستاذ مصطفى القونى : المالية العامة والضرائب ، (ص ٣٢٤ - ٣٣٢) ، واستاذنا المرحوم رياض عطية : موجز فى المالية العامة ، (ص ٥٠٨ - ٥٥٢) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، (ص ٣٨١ - ٣٩٦) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية راجع بصفة خاصة :
Louis Trotabas et J. M. Cotteret : Finances Publiques (pp. 152-176), Maurice Duverger : « Finances publiques » (pp. 326-360), et P. Gaudemet: Précis de Finance publiques, Op. cit. (Tome I pp. 376-407) ; Laferrière et Waline : op. cit., (pp. 163-183) ; Ursula Hicks : « Development Finance planning and Control » (pp. 172-177) and « Public Finance » (3rd Edition, pp. 45-65), Jesse Burkhead: « Government Budgeting » op. cit., (pp. 361 et seqq.) and Gordon Reid: « The politics of Financial control, London 1966.

(١٦) - حيث تمارس هذه الرقابة على سبيل المثال فى المملكة المتحدة (انجلترا) المحاسب - المراجع العام ، ومحكمة المحاسبة فى كل من ايطاليا وبلجيكا وهولندا .

(١٧) - غير ان هذه المآخذ لا تنقص من أهمية الرقابة السابقة ، بل كل ما تعنيه هو التنبيه الى ضرورة تدارك كل ما يعوّق النشاط المالى للدولة وهى تقوم بمهمة الاشباع العام . ولهذا فاننا نحبذ مع بعض اساتذة المالية العامة فى جامعة الاسكندرية ، الاستاذ الدكتور بركات والاستاذ الدكتور دراز فى مؤلفهما المشترك ، ص ٤٢٦ ، سابق الاشارة اليه ، ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف الى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء أكانت تشمل نفس الجهة التى تقوم بالصرف او من وزارة المالية (او الخزانة) على أن تختص هيئات الرقابة الخارجية بعمليات الرقابة اللاحقة . وهذا ما أيدته التطبيقات العملية لاساليب الرقابة المالية فى كثير من الدول .

(١٨) - من الملاحظ أن هذه الرقابة تعتبر قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة فى المشروعات (الشركات) الصناعية والتجارية .

(١٩) - حيث تعتبر هذه الرقابة المستقلة فى هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبى الحسابات فى شركات المساهمة .

(٢٠) - ومن الملاحظ فى هذا الشأن أن التشريعات المالية تختلف هنا بين دولة وأخرى فى موضوع تنظيم الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة . فمن الدول من يقصرها على جهة واحدة ومنها ما يعهد بهذه المهمة الى أكثر من جهة ، وان كان يلاحظ فى وقتنا الحالى ان أكثر الدول ما زالت تأخذ بنظام الجهة الموحدة فى هذا الشأن .

(٢١) - وقد تسفر هذه الاستجوابات عن المسئولية السياسية للوزراء فى الدولة ، وقد تمتد هذه المسئولية لتشمل فى بعض الدول كفرنسا مسئوليتهم المدنية والجنائية .

(٢٢) – على أن يراعى فى تدوين هذه البيانات المتعلقة بالنفقات والايرادات العامة أن تكون موزعة على الابواب والفصول والبنود التى تنقسم اليها الميزانية العامة . وسوف نرى فى الفصل الاخير من الباب الحالى الانواع الاساسية لتقسيمات الميزانية .

(٢٣) وتقوم هذه اللجان بمراقبة تنفيذ الميزانية وفحص الحساب الختامى للدولة والمستندات المؤيدة له ، وقد يكون من سلطتها استدعاء الآمرين بالصرف أو من تراه من المسئولين لمناقشتهم وسؤالهم . ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها الى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمساءلة السلطة التنفيذية .

(٢٤) – سواء أكان هذا التخطيط داخلا فى نطاق ما يسمى بالتخطيط التأشيرى أو التوجيهى Planification Indicative والمأخوذ به فى بعض الدول الرأسمالية وخاصة فى اوربا الغربية ، وبدرجة أكبر فى الدول الاشتراكية التى تطبق ما يسمى بالتخطيط الاشتراكى الآمر Planification Impérative ، أو حتى تخطيط التنمية الاقتصادية فى سائر الدول وعلى الاخص البلدان المتخلفة .

الفصـــــل الثـــالث

الادماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية
العامة وفقا لمتطلبات وأهداف
السياسة المالية للدولة

تمهيـــــد : بعد أن وقفنا على أهم الموضوعات التى تتصل بالتعريف بماهية الميزانية العامة (او موازنة الاقتصاد العام) والمراحل المكونة لدورتها ، يبقى امامنا ان نختم دراستنا لهذه الميزانية بالحديث عن الادماج الاقتصادى لها . ويقصد بالادماج الاقتصادى والمالى فى هذا المجال جعل ميزانية الدولة موضوع النفقات والايرادات العامة جزءا من الخطة او السياسة الاقتصادية والمالية للدولة . وبمعنى آخر ، وضعها فى شكل (أو تقسيم) ييسر من جهة هذه المهمة ، ومن جهة أخرى معالجة مختلف بنودها بحيث يؤدى تنفيذها الى جوار تحقق الاهداف الموضوعة من اجلها ، مساهمتها فى تحقيق التوازن الكلى العام للاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة . وبناء عليه فان عملية الادماج الاقتصادى بالمفهوم المتقدم تتطلب منا ضرورة البحث فى ثلاث مشكلات اساسية ، هى البحث عن أكثر التقسيمات فاعلية فى هذا الشأن ، وبعبارة اخرى التقسيمات المناسبة لجعل ميزانية الدولة جزءا من السياسة المشار اليها ، ثم بيان دور الموازنة بصفة عامة فى احداث كل من التوازن المالى والاقتصادى والاجتماعى على التوالى .

وترجع أهمية مشكلة التقسيم ، والتى تشكل أساسا فى اختيار شكل الميزانية وطريقة تبويبها ، الى حقيقة ما يتضمنه النشاط المالى للدولة فى الاقتصاد العام من عدد كبير من الصفقات والعمليات الاقتصادية التى تشترك فيها وحدات هذا الاقتصاد (الداخلة فى القطاع العام بمفهومه التسييرى والانتاجى) وتكون طرفا فيها ، والتى تتزايد بتطور النشاط الاقتصادى فى الدولة وتعقده واتساع حجم القطاع العام نتيجة لذلك . وقد ترتب على ذلك التطور ظهور الحاجة الى تنظيم بيانات الميزانية بما تحويه من نفقات وايرادات تعقدها الوحدات سالفة الذكر بمناسبة قيامها بصفقات او عمليات معينة . ويتزايد الاهتمام بهذه المشكلة فى الوقت الحاضر لعدة اسباب من اهمها ، الرغبة فى اظهار الميزانية وعرضها فى شكل يجعل من السهل فهم محتوياتها واغراضها . ومن بين هذه الاسباب ايضا الرغبة فى إعطاء بيانات الميزانية شكلا وهيكلا مناسبا للدراسة والتحليل

والاستنتاج ومقارنة ميزانية الدولة بين فترة واخرى وبين دولة واخرى .

اما عن اهمية دراسة المشكلة الثانية (الموازنة والتوازن الاقتصادى) فيرجع تفسيرها الى ان الاعباء المالية العامة غدت تلتهم حوالى ثلث الدخل القومى (بل واكثر من ذلك فى بعض الدول) ، وهو امر لا يمر دون ان يحدث اثرا كبيرا فى الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، وخاصة مع ما سبق ان اوضحنا من ان الدولة لم تعد دولة محايدة بالنسبة للاقتصاد والمجتمع ، بل اصبحت دولة تدخلية (ومنتجة ايضا فى عدد لا بأس به من الدول ، وخاصة دول النظام الاشتراكى) ، تراقبهما وتوجههما عن طريق مختلف الادوات المالية والتنظيمية فيها . وهذا ما ادى الى بروز اتجاه جديد فى دراسة عناصر مالية الدولة ومن بينها الميزانية العامة ، وهو أن توضع العناصر - الميزانية والكميات المالية المختلفة المتطلبة لتمويل النشاط المالى للدولة فى جانبيه « الايرادى » و « الانفاق » اى الايرادات والنفقات العامة - فى اطار الاوضاع العامة للاقتصاد القومى ، وتحلل على ضوء تأثيرها وتأثرها بهذه الاوضاع[1] . أما قسط الموازنة فى هذا الصدد ، فيعود الى انها لم تعد موازنة مالية بحتة ، تعنى بتوازن النفقات والايرادات فحسب ، بل أصبح ينظر الى هذا التوازن المالى من خلال التوازن الاقتصادى العام ، حيث يسير الاتجاه نحو اعطاء الاولوية للاقتصاد على المال ، أى تجاه وضع ميزانية الدولة فى خدمة هذا الاقتصاد . أما عن المشكلة الثالثة (بالموازنة والتوازن الاجتماعى) ، فانها تعتبر فى وجهة نظر بعض العلماء لا يقل اثر الموازنة فى مجالها عن أثرها فى النطاق الاقتصادى . فكما ان الميزانية تساهم فى تحقيق توازن المجتمع الاقتصادى العام ، فانها توضع فى خدمته ايضا لتحقيق التوازن الاجتماعى فيه ، (وخاصة مع تزايد النزعات الاشتراكية والاصلاحية) او للإسهام على الاقل فى تقويم الاوضاع الاجتماعية الناتجة عن تفاوت الدخول الموزعة فيه .

وفى نطاق هذه المشكلات الثلاث ، فاننا نعالج النقاط الاساسية التى تثيرها كل واحدة منها فى مبحث خاص ، على النحو التالى :

المبحث الأول

التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة
(الادماج المالى لميزانية الدولة[٢])

ينصرف هذا الإدماج الى دراسة مشكلة تقسيمات الميزانية بطريقة علمية يمكن الاسترشاد بها فى معرفة التقسيم المناسب لجعل الميزانية جزءا من الخطة او السياسة الاقتصادية فى الدولة . ونود أن نُوضّح هنا منذ البداية ، أن هذه المشكلة ليست مشكلة البحث عن الطريقة الوحيدة والمثلى لتقسيم الميزانية ، فالميزانية يمكن عرضها وتقسيم بياناتها والتمييز بين ما تحتويه من صفقات وعمليات بعدد كبير من التقسيمات العلمية ، وكل تقسيم قد يخدم غرضا أو مجموعة من الاغراض دون غيرها ، وعلى هذا فليس هناك تقسيم وحيد يخدم كل الاغراض بالتساوى ، وبأعلى درجة من الكفاءة . ولكن هناك أكثر من تقسيم ، يتوقف الحكم على أى واحد منها على مدى نجاحه فى خدمة الهدف الذى وضع من أجله . وبعبارة أخرى فانه يمكن الحكم على التقسيمات المختلفة للميزانية على ضوء الطبيعة العملية لهذه التقسيمات وكفاءتها ازاء تسهيل عملية الموازنة واتخاذ مختلف القرارات الخاصة بالنشاط المالى للدولة ، فى مختلف المراحل التى تمر بها دورة الميزانية . وهذه القرارات فى واقع الامر هى التى تحدد دور ونطاق العمليات التى تقوم بها الوحدات المكونة للاقتصاد العام ودرجة تعقدها وتركيبها ، كما تحدد ايضا مختلف الانشطة العامة التى تدخل فى تقسيم الميزانية . وفى الواقع يوجد فى الدراسات المالية عدد كبير من الطرق لتقسيم بيانات الميزانية وتبويبها (مع ما يتصل بذلك من ترتيب أو تصنيف) ، وكل واحدة من هذه الطرق المتعددة قد يكون مفيدا لغرض واحد دون غيره ، كما قد يكون نافعا فى ظروف معينة دون غيرها . ولكن بعض الطرق قد تكون أكثر أهمية وفائدة من البعض الآخر . ولهذا فانه يصبح تقييم أحد التقسيمات أو تفضيله على الانواع الاخرى ، يرتبط ارتباطا وثيقا بالغرض او الاغراض الذى يستطيع أن يخدمها التقسيم الذى يكون محلا للبحث والدراسة[٣] . وبادخال هذه الملاحظة الاولية فى الاعتبار فاننا نقصر البحث الحالى على أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة ، موضحين بايجاز مضمون كل تقسيم منها ، والغرض او الاغراض التى يستطيع أن يخدمها ، وبالتالى مدى الاهمية التى ينبغى أن يناقش بها هذا الموضوع فى الوقت الحالى الذى بلغت فيه ميزانيات معظم الدول (مع تزايد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واتساع نطاق الاقتصاد العام) مبلغا كبيرا من الضخامة والشمول ، الامر الذى يتحتم معه ضرورة العناية بتقسيم الميزانية وتبويبها لخدمة أغراض الاعداد والرقابة والمتابعة وتقييم الاداء .

(أ) – الشروط اللآزم توافرها فى مختلف التقسيمات العلمية للميزانية والاغراض الرئيسية التى تخدمها هذه التقسيمات :

(١) – الشروط اللازم توافرها فى تقسيمات الميزانية العامة للدولة :

هذه الشروط التى يلزم توفيرها فى أى تقسيم الميزانية الدولة يكون محلا للدراسة يمكن اجمالها فى شرطين أساسيين : الاول ، الوضوح والبساطة ، والثانى ، التحديد والدقة فى التقدير .

الشرط الاول – الوضوح والبساطة : ويجد هذا الشرط تبريره فيما هو معروف من ان الميزانية بالنسبة لجمهور المواطنين تعتبر أداة اتصال بينهم وبين السلطات العامة فى الدولة . ولهذا فانه يجب أن تبدو فى شكل واضح ومبسط بدرجة تصبح معه فى متناول الرأى العام من ناحية استخدام الموارد العامة وجبايتها وما قد يطرأ عليها من تغيير .

الشرط الثانى – التحديد والدقة فى التقدير : ويُعد هذا الشرط أمرا لازما لتنفيذ الميزانية والرقابة على هذا التنفيذ . فيجب اذن أن يوضّح تخصيص الموارد توضيحا فيه تحديد لمختلف المسئوليات ، فضلا عن ضرورة مراعاة الدقة فى تقدير النفقات او الايرادات بصورة يمكن معها الوصول الى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ . ويجد هذا الاشتراط تبريره فى أن النشاط العام الذى تقوم به مختلف الادارات والمصالح الحكومية والمشروعات العامة المكونة للاقتصاد العام فى الدولة يتكون من مجموعة من البرامج ، حيث يعتبر كل برنامج من بينها مركزا للعمليات الداخلة فى نشاط كل وحدة من وحدات هذا الاقتصاد وهى تؤدى وظائفها المختلفة ومن بينها الخدمات العامة . لذلك فانه يلزم ترتيب كافة البيانات الحسابية للميزانية بطريقة تجعل من الميسور وضع هذه البرامج وتنفيذها ومراجعة حساباتها ، كما يلزم أن تكون هذه البيانات على قدر كاف من المرونة والتفصيل ، وذلك لمواجهة احتياجات كل مرحلة من المراحل التى تمر بها ميزانية الدولة .

(٢) – الاغراض الرئيسية التى تخدمها تقسيمات الميزانية العامة :

وبصفة عامة فانه يمكن تلخيص الاغراض التى تخدمها التقسيمات العلمية المختلفة للميزانية العامة فى أربعة أغراض رئيسية[٤] :

الاول – تسهل صياغة البرامج ووضعها ، ويرجع ذلك الى أن الحسابات الخاصة

بالنشاط المالى للدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى مختلف وحدات الاقتصاد العام المشار اليها ادارتها ، وبالتالى فانه يجب ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة هذه البرامج ووضعها بصورة واضحة . فرئيس السلطة التنفيذية ، أو من يمثله (وزير المالية أو الخزانة) هو الذى يتولى مسئولية تقديم مقترحات هذه السلطة أمام السلطة التشريعية لكى تعتمد هذه الاخيرة مشروعات الحكومه فى المستقبل . (حيث تعكس هذه المقترحات المسئوليات التى تلتزم بها الدولة) . وبناء عليه فانه يلزم تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضّح القرارات التى اتخذت بشأن مختلف البرامج ، وكذلك التغيرات التى تطرأ عليها من عام لآخر . ويتطلب هذا الغرض ايضا ، ايضاح وسائل تمويل هذه البرامج ، والربط بين التغيرات المعروضة فى الانفاق عليها ، والتغيرات المقترحة فى وسائل تمويلها . ومن هنا نلاحظ أن وضع البرامج المختلفة وصياغتها يشمل جانبى الميزانية معا .

والثانى – تحقيق الكفاءة فى تنفيذ الميزانية ، وذلك بالنظر لانه يلزم للمشرف على ادارة برنامج معين معرفة كمية الموارد المالية المتاحة لهذا البرنامج والاحاطة بالمسئوليات التى يمارسها بشأنه . لهذا ، فان فعالية تنفيذ الميزانية تتطلب حسن استخدام هذه الموارد وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والاقتصاد فى انجاز البرامج المختلفة . وبالتالى فان بلوغ هذا الغرض ، يتطلب ايجاد وسيلة لتقسيم الميزانية تمكن من قياس درجة الكفاءة فى الانجاز ، ومقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر ، والتأمل فى كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى(*) .

والثالث – خدمة أغراض المحاسبة ، اذ يقوم بالنشاط العام وحدات تنظيمية معينة ويتولى أفراد معينون مسئولية تحصيل الايرادات العامة ومسئولية انفاقها . وبملاحظة ذلك ، يصبح من اللازم عند تقسيم الميزانية ، مراعاة تحديد هذه المسئوليات بكل دقة وعناية . ولما كانت عملية المحاسبة يقوم بها مراجعون مختصون فإنه يجب ترتيب حسابات الميزانية والمسئوليات المتعلقة بها فى صورة تمكّن من مراجعتها على أسس سليمة تضمن التأكد من حسن استخدام الايرادات المحصّلة .

والرابع – دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف الانشطة التى تتولى أمرها وحدات الاقتصاد العام ، ولقد فرض هذا الغرض نفسه نتيجة للازدياد المستمر فى حجم القطاع العام Secteur Public وازدياد اهمية آثاره فى الاقتصاد القومى من ناحية ، ولازدياد مسئولية هذا القطاع بالنسبة لتوفير الاستقرار الاقتصادى عند درجات عالية من العمالة وتحقيق التنمية والظروف المواتية لها من ناحية أخرى . وتشمل الآثار الاقتصادية للقطاع العام بعض المجالات الهامة التى تتصل ببيان آثار النفقات والايرادات العامة فى كل من

مستوى الدخل والعمالة ، والاسعار العامة والنسبية . وتوزيع الدخول والثروات ، وتنمية وتكوين رأس المال القومى .

(ب) عرض التقسيمات العلمية الاساسيه لميزانية الدولة بحسب الاغراض التى تخدمها (التقسيمات الادارية . والوظيفية . والنوعية)

وفى هذا الصدد فانه يمكننا ارجاع التقسيمات العلمية الاساسية لتبويب الميزانية العامة الى الاهمية التى يمثلها كل تقسيم من خلال الاغراض التى يخدمها مع ملاحظة أن هذه الاهمية تأخذ فى التزايد كلما أمكن الجمع بطريقة مركبة تجمع بين مزايا التقسيمات المختلفة ، وهو الامر الذى يعنى امكانية اجراء تقسيمات جامعة لهذه الميزانية تشتمل على أكثر من تقسيم . وفى حدود هذه الفكرة ، فاننا نعرض على التوالى للافكار الاساسية التى يقوم عليها كل من التقسيم الادارى ، والوظيفى والنوعى .

(١) التقسيم التقليدى أو الادارى للميزانية :

فيتخذ هذا النوع من التقسيمات « Classification Administrative » الجهة الحكومية معيارا لتصنيف وتبويب مختلف بنود النفقات والايرادات العامة ، وبالتالى فانه يعتبر فى الواقع انعكاسا للخريطه التنظيمية ، او الهيكل الادارى للدولة . ولا تكاد توجد دولة واحدة من دول العالم لا تستخدم هذا التقسيم فى ميزانياتها العامة .

ووفقا للتقسيم الحالى ، توزع الايرادات العامة على جهات الانفاق او الصرف حسب التبعية الادارية ، فتختص كل وزارة باعتماداتها الموزعة على مختلف المصالح والادارات والمشروعات التابعة لها اداريا ، وبصرف النظر عن الوظيفة التى تؤديها المصلحة أو الادارة أو المشروع . ويعنى هذا أن وزارة الصحة مثلا وهى تؤدى خدمات عامة صحية قد تقوم بالتعليم الصحى ، ولو أن وظيفتها الاصلية هى العلاج الطبى والوقاية من الامراض ، وبالعكس نجد وزارة التعليم ، ومهمتها على ما هو معلوم تربوية وتعليمية يتفرع عنها المستشفيات والصحة المدرسية التابعة لها ، ووظيفتها صحية لا علاقة لها بالعمل التربوى أو التعليمى . والى جوار جهة الصرف يُقَسم الانفاق الى أبواب (أو بنود) الصرف المختلفة كالمرتبات ومصروفات التشغيل والاعمال الجديدة . هذا بالنسبة الى الانفاق العام ، أما بالنسبة للايرادات العامة[٦] ، فتدرج حسب الجهة الادارية التى أتت بهذه الايرادات ، أى حسب المورد وليس تبعا لطبيعة الايراد . ومما تجدر ملاحظته هنا أن تقسيم الايرادات على هذا النحو ، لا يعكس كفاءة أو أهمية جهة حكومية معينة على الجهات الاخرى لأنها تحصل على ايرادات أكبر ، وإنما يُظهر فقط اختصاصات ومسئوليات كل جهة فى القيام

بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها وفقا للهيكل التنظيمي والقوانين واللوائح المالية للدولة .

والاسلوب المتقدم لتبويب النفقات والايرادات العامة فى ميزانية الدولة ، هو التقسيم التقليدى الذى يُعرف بالتقسيم الادارى نظرا للصفة الغالبة عليه . وقد اتبع هذا التقسيم بصفة عامة عندما كان دور الدولة الاقتصادى محددا بحدود معينة فى ظل الافكار الخاصة بالحرية الاقتصادية ، حيث كان هذا الدور ضئيلا لا يتعدى مجرد الخدمات العامة التقليدية مع الاحتفاظ لمالية الدولة بطابع محايد .

والأخذ فى تبويب ميزانية الدولة بهذا التقسيم ، له مزاياه ، كما أن له عيوبه .

فمن المزايا التى تنسب اليه ، أنه يتسم بالبساطة التى تيسر للرأى العام تفهم مختلف بنود الميزانية ومحتوياتها مما يساعد كثيرا على تسهيل مهمة رقابة المواطنين للنشاط المالى الذى تقوم به الدولة ، كما أنه يجعل من الميسور على أى وزارة أو مصلحة حكومية معرفة ما خُصص لها من إعتمادات وبالتالى طريقة انفاقه . كذلك فإن لهذا التقسيم أهمية خاصة بالنسبة للسلطة التشريعية ، بالنظر الى قانون ربط الميزانية يخوّل لكل جهة من الجهات الحكومية سلطة انفاق مبالغ محددة فى أوجه استخدام معينة . فالاخذ بالتقسيم الادارى ، يمكّن السلطة التشريعية من مراجعة ومراقبة هذه الجهات فى ممارسة السلطات المشار اليها ، للتأكد من أن الاعتمادات المقررة قد وُجّهت الى استخداماتها المحددة ، وهو الامر الذى يعين هذه السلطة على تتبع تنفيذ برامج الميزانية وحصر مواطن الاخطاء والانحرافات التى قد تقع فى التطبيق .

وبالرغم من هذه المزايا فانه يعاب على التقسيم الادارى فى نفس الوقت أنه لا ييسر مهمة التحليل الاقتصادى لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالى للدولة فى وقت ازداد فيه هذا النشاط وتشعب الى درجة كبيرة ، شملت الكثير من نواحى الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى سائر الدول ، رأسمالية كانت أم اشتراكية أو متخلفة . وفضلا عما تقدم ، فان هذا التقسيم لا يساعد على رسم سياسة اقتصادية سليمة تكفى لتنفيذ خطة اقتصادية محددة ، إذ أنه يصعب تحديد ما يُنفق على وظائف الدولة المختلفة ، بالنظر الى تداخل هذه الوظائف من الناحية الادارية ، ولصعوبة تقدير ما ينفق على كل وظيفة على حدة . ومن ناحية أخرى ، فان فى تبويب الايرادات العامة حسب المورد الادارى لا يمكننا من قياس العبء الاجمالى لتحصيل هذه الايرادات ، أو عبء كل ايراد نوعى منها ، وبالتالى يصبح من المتعذر وضع سياسة ايرادية متكاملة من الناحية الاقتصادية .

(٢) - التقسيم الوظيفي للميزانية :

يقصد بالتقسيم الوظيفي « Classification Fonctionnelle » تصنيف جميع النفقات العامه ثم تبويبها فى مجموعات متجانسة لا حسب الجهة الحكومية التى تقوم بها كما فى التقسيم الادارى ، ولكن طبقا للخدمات العامه التى تحققها ، اذ تتعلق هذه الخدمات بأحد وظائف الدولة التى تقوم بها مباشرة وتمولها من الايرادات العامة . فالمعيار المتبع فى هذا التقسيم هو نوع الخدمة (أو الوظيفة) التى يُنفق المال العام من أجلها بغض النظر عن الجهة التى تقوم بالانفاق ، أو طبيعة الاشياء المقتناة بهذه النفقات .

هذا ويمكن بصفة عامة رد الخدمات التى تؤديها الدولة فى وقتنا الحالى الى أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات : خدمات عامة ، واجتماعية ، واقتصادية .

والمقصود بالخدمات العامة « Services Publics » هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التى لا بد لها من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة ، وذلك كخدمات الادارة العامة والعدالة ، والدفاع والامن القوميين .

أما **الخدمات الجماعية** « Service Collectifs » فهى الخدمات اللازمة للمعيشة المشتركة فى مجتمع منظم متمدين ، كالخدمات الصحية والوقائية ، وتوصيل الكهرباء ومياه الشرب وتمهيد الطرق واقامة القناطر والسدود الخ ... وهذه الخدمات أصلا من اختصاص السلطات العامة فى الدولة ، ولا تقوم الجهود الفردية منها - فى المعتاد - الآ بدور ضئيل للغاية .

أما **الخدمات الاجتماعية** « Services Sociales » فتشتمل على أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الاساسية الى جمهور المواطنين ، كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعى والاسكان ، وتقوم الدولة بهذه الخدمات ، وقد يشاركها فى ذلك أحيانا الافراد والمؤسسات الخاصة التى تعتمد على اعانات وتبرعات من المواطنين ومن الدولة .

وأخيرا يقصد **بالخدمات الاقتصادية** Services Economiques الخدمات التى تقوم بها الدولة وتتعلق بقطاع الاعمال فيها ، والتى تقدمها للمنظمين فيها (المتولين للادارة الاقتصادية للمشروعات العامة أو الخاصة) ولو كانت هذه الخدمات خدمات جماعية او اجتماعية ، طالما أن تقديمها يتم على أساس تجارى . وبهذا الوصف فانه يمكن أن يندرج تحت هذه الطائفة من الخدمات ، خدمات الدولة المتعددة فى مجالات الزراعة واستخراج الثروة المعدنية ، وتوليد القوى والطاقة المحركة ، وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة للاقتصاد القومى .

وبناء على المجموعات الاربعة المتقدمة من الخدمات بالمقابل للتطور العام لوظائف الدولة

الأساسية فى المجتمعات المعاصرة . فإنه يمكن ارجاع كل عمليات الدولة إلى هذه الوظائف الاربعة الرئيسية - مع ملاحظة ان الامثلة التى أوردناها بشأنها ، هى على سبيل المثال لا الحصر - فتشتمل كل وظيفة على الوحدات الحكومية التى تؤديها بصرف النظر عن تبعيتها الادارية ، أى دون الالتفاف الى ما اذا كان بعض هذه الوحدات تابعا لوزارات لا تكون مهمتها الاساسية أداء هذه الخدمات ، كمدرسة للثقافة الصحية تتبع اداريا وزارة الصحة ، ولكن حسب التقسيم الوظيفي تندرج فى عداد الخدمات الاجتماعية (بند التعليم) ، أو مستشفى تتبع وزارة التعليم ومخصص لعلاج الطلاب تدرج فى بند الخدمات الصحية بغض النظر عن تبعيتها الادارية لوزارة الصحة مثلا . وعلى العموم فإنه يمكن القول فى هذا الصدد ، بأن تُلحق العمليات بالصفة الغالبة عليها ، أى بحسب غرضها النهائى ، فاذا لم تسمح العملية موضع البحث بذلك ، فانه يلزم عند ذلك اتخاذ قرار تحكمى لادماج هذه العملية (او العمليات) تحت وظيفة معينة بالذات(٧) . وعلى هذا فلا مانع يمنع من وجهة نظر الفن المالى من أن تختلف التقسيمات الفرعية لهذا التقسيم من دولة الى أخرى ، اذا ما رغبت فى تطبيقه طالما أنه محتفظ بخاصيته الوظيفية الاساسية(٨) .

وعلى الرغم من أن التقسيم الوظيفي يهتم أساسا بجانب النفقات العامة كما أشرنا الى ذلك فى بداية الحديث عنه ، إلا أن أى تقسيم للميزانية العامة للدولة لا بد وأن يتضمن جانب الايرادات العامة حتى تكتمل الفائدة المرجوة منه . وهنا يثور التساؤل عن مدى امكان تقسيم الايرادات العامة تقسيما وظيفيا . وتتضح الاجابة عن هذا التساؤل فى ضوء ما سبق أن ذكرناه من قبل فى أنه لا ينبغى ان يخصص نوع معين من الايرادات العامة للانفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات العامة (قاعدة عدم جواز تخصيص الايرادات) ، حتى تتمكن الدولة من استغلال مواردها المالية إستغلالاً أمثل . وبمراعاة ما تقدم ، فإن الايرادات العامة لا يمكن تقسيمها تقسيما وظيفيا يتماثل مع التقسيم الوظيفي لجانب النفقات العامة . وعلى ذلك ؛ فانه يُكتفى بتقسيم الجانب الايرادى فى ميزانية الدولة تقسيماً يتمشى مع الغرض الاساسى للتقسيم الوظيفى ، والذى يتمثل فى نشر بيانات الميزانية بطريقة واضحة ومختصرة تسهل على غير المتخصصين تفهم مضمونها والوقوف على مدى أهمية النشاط المالى للدولة - من خلال ما تقوم به مختلف وحدات الاقتصاد العام من مهام فى سبيل تحقيق الاشباع العام - فى الاقتصاد القومى .

وعلى سبيل المثال فانه يمكن تقسيم جانب الايرادات العامة فى ميزانية الدولة على الوجه التالى : ايرادات الدولة من الضرائب (مع امكان التمييز فى هذا الشأن بين أنواعها المختلفة بحسب أهميتها) ، والايرادات الناتجة عن فائض الاقتصاد العام ، الى غير ذلك من أنواع الايرادات المتعددة .

وعموما فان للتقسيم الوظيفى استخدامات كثيرة كما أن له فوائده ونقائصه . فتبويب النفقات العامة فى الميزانية تبعا للوظائف التى تقوم بها الدولة يجعل من السهل على المواطنين الوقوف على كثير من المعلومات العامة عن كنة ومضمون الميزانية العامة للدولة والتى كثيرا ما يدق على الكثرة الغالبة منهم فهمها . وبفضل هذا النوع من التقسيم أيضا ، يمكن تحليل النشاط المالى للدولة وتتبع التغيرات والتطورات التى تطرأ عليه ، سواء فى طبيعته أو فى نطاقه من عام الى آخر ، كما يمكن دراسة ومقارنة النفقات العامة وتطور توزيعها بين مختلف الوظائف والأغراض . ولا يخفى ما لهذه المقارنة من أهمية فى تقييم أنشطة كافة الوحدات الداخلة فى الاقتصاد العام وبيان دورها فى اقتصاد الجماعة . بل ان هذا التحليل وتلك المقارنة تزداد أهميتها كثيرا ، اذا ما أمكن عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لاكثر من دولة واحدة ، ولعدد من السنوات . ولقد دفع هذا كثيرا من المفكرين الماليين والمنظمات الدولية (وعلى الأخص الأمم المتحدة) الى اقتراح تقسيمات وظيفية للميزانية العامة للدولة بغرض توحيد استخدامها فى الدول المختلفة حتى يسهل اجراء هذه المقارنات ، والقيام بالدراسات الهامة المشار اليها . أما عن أوجه النقص فيه ، فان من أهمها ، أن هذا التقسيم يهتم بالانفاق الفعلى وليس بالحقوق او الديون اذ المقصود به هو ايضاح ما تفعله الحكومة . وأفضل الطرق لقياس ذلك هو دراسة النفقات الفعلية . ولهذا يستمد التقسيم الوظيفى أهمية أكبر من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه فى دراسة النفقات العامة المقترحة . كذلك فان « الاشغال العامة » لا تظهر فى التقسيمات الوظيفية للميزانية كقسم منفصل قائم بذاته . فانشاء طريق جديد مثلا يمكن أن يُوضع تحت بند الانفاق على النقل ، والمنشئات العسكرية تحت بند الدفاع او الامن القومى ، وانشاء المدارس او المستشفيات تحت بندى التعليم او الصحة ، الخ ... ولهذا فالتقسيم الوظيفى للميزانية لا يفيد فى قياس كمية الطلب العام على الموارد الحقيقية بمختلف أنواعها . أى أنه لا فائدة منه لدراسة علاقات التشابك الصناعى . وأخيرا ، وليس آخرا ، فانه توجد بعض الانشطة التى تقوم بها الدولة وتخدم أغراضا متعددة ، وبالتالى فانه فى الحالات التى يحدث فيها ذلك (وهى كثيرة) يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حدة .

(٣) – التقسيم النوعى للميزانية :

يفترض هذا النوع من التقسيم ضرورة وجود تقسيم ادارى للميزانية سابق عليه وذلك بالنظر الى أنه لا توجد اهمية كبرى فى استخدام التقسيم النوعى بمفرده ، والعكس غير صحيح . ووفقا للتقسيم الحالى تبوب النفقات العامة لكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام وفقا للمادة أو الخدمة التى ستنفق فيها الاموال العامة . وبناء على ما تقدم ، فان

جانب النفقات العامة يُقسّم أولا تقسيما اداريا على النحو السابق ذكره ، حيث يخصص لكل وحدة من الوحدات المشار اليها قسم مستقل ينقسم بدوره الى تقسيمات فرعية تعكس أصغر فروع الوحدة موضع الدراسة ، ثم تبوب النفقات العامة والخاصه بكل وحدة وبكل فرع منها تبويبا نوعيا ، أى حسب موضع الانفاق . ولما كانت الوحدات المختلفة تشترى عادة مواد وخدمات متشابهة (دفع أجور العمال ، وأثمان الطاقة والقوى المحركة ، ومصروفات الصيانة ، الخ ...) رغم اختلاف البرامج التى تقوم بتنفيذها كل وحدة ، فان هذا يُمكّن من وضع تقسيم نوعى موحد لكل الوحدات . ومن هنا نبعث فكرة النظام المحاسبى الموحد فى مختلف وحدات الاقتصاد العام .

ومن أمثلة ذلك تقسيم النفقات العامة لكل وحدة من الوحدات الحكومية فى الميزانية الجارية للخدمات فى جمهورية مصر العربية الى بابين رئيسيين (الاجور – المصروفات الجارية) ، ثم انقسام كل باب بدوره الى مجموعات من النفقات المتماثلة نوعيا . فينقسم الباب الاول (الاجور) الى مجموعتين والباب الثانى (المصروفات الجارية) الى ست مجموعات ، ثم تنقسم كل مجموعة بدورها الى بنود . وأخيرا قد ينقسم البند بدوره الى أنواع . ويتبع هذا التقسيم فى جميع وحدات الحكومة المصرية بحيث يعطى رقم النوع والبند والمجموعة والباب مدلولا واحدا فى جميع ميزانيات الوزارات والمصالح والادارات الحكومية ، فاذا لم يوجد بميزانية احدى الوحدات الحكومية مصروف ، مُخصص له بندا أو نوع ذو رقم معين ، أغفل هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه فى التقسيم .

ولقد كان لهذا النوع من التقسيم أثرا واضحا فى قيام نظام للمحاسبة على مستوى الدولة يمكنه الربط بين اعتمادات الميزانية والمحاسبة الحكومية وبالتالى يسهل الرقابة على العمليات المالية وكشف أى خطأ او تلاعب يمكن ان يحدث فى هذا الصدد ، ولهذا فقد اعتبر استخدام التقسيم النوعى فى نظر البعض ، تقدما كبيرا فى فن الادارة المالية[9] ومن ناحية أخرى ، فان التقسيم النوعى للميزانية يلزم رؤساء الوحدات الحكومية بالصرف فى حدود المبالغ المسموح بها على أنواع النفقات المعتمدة وطبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة . ولا شك ان ذلك يحد من حرية هؤلاء الرؤساء فى اتخاذ أى قرارات مالية قد يعتقدون فى انها أكثر ملاءمة من القرارات المدرجة تفصيليا فى الميزانية .

ورغم اعتقاد بعض علماء المالية العامة بعدم وجود تقسيم نوعى لجانب الايرادات العامة فى ميزانية الدولة[10] ، الآ اننا ننضم الى وجهة النظر القائلة بامكانية وأهمية اجراء مثل هذا التقسيم[11] ، وذلك لتسهيل القيام بتقديرات الايرادات العامة للسنة المالية القادمة على مستوى كل وحدة من الوحدات الحكومية وهو الامر اللآزم لتحضير الميزانية . ومن ناحية أخرى فان هذا النوع من التقسيم يمكن من تحديد الاختصاصات (مرحلة الاعتماد)

وما يتبعها من مسئوليات لكل وحدة حكومية . (مرحلة التنفيذ) ، وبالتالى كشف أى تقاعس أو اهمال فى تحصيل هذه الايرادات (مرحلة الرقابة[١٢]) .

(ج) التقسيمات الاقتصادية للميزانية العامة (بيان أقسامها الرئيسية مع اشارة خاصة لتقييمها من هذه الناحية) :

من الامور المسلم بها فى الفكر المالى الحديث ما لمالية الدولة من آثار متنوعة فى الاقتصاد القومى . ويفسر ذلك بتزايد حجم النشاط المالى للدولة فى المجتمعات المعاصرة وبالتالى تزداد أهمية معرفة هذه الآثار واخضاعها لادوات التحليل الاقتصادى . ولامكان اجراء هذا التحليل فان من الضرورى تقسيم الميزانية العامة على أساس من المبادىء أو القواعد الاقتصادية . ومن أهم التقسيمات العلمية المتداولة فى الكتابات المالية خدمة لهذا الغرض يمكن أن نعرض هنا لثلاث من هذه التقسيمات ، موضحين الافكار الاساسية التى تقوم عليها فكرة كل تقسيم ومدى صلاحيته فى المعاونة على استظهار الآثار المشار اليها . وفيما يلى فاننا نتناول على التوالى بكلمة موجزة نوضح فيها تقسيم الميزانية الى ايرادات ونفقات والى تدفقات من جانب واحد وتدفقات ثنائية ، وأخيرا تقسيمها الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية[١٣]

(١) تقسيم الميزانية الى ايرادات ونفقات : Revenues; Expenditure

يتحقق هذا التقسيم من خلال التمييز بين الدخل والانفاق فى ميزانية الدولة بتوزيع مختلف بنودها عليهما . ويخدم هذا التقسيم عددا من الاغراض لعل من أبرزها انه يمكن بواسطته اولا : معرفة اجمالى الايرادات والنفقات العامة معرفة تُمكن من الوقوف على الاتجاهات التوسعية (فى حالة زيادة النفقات على الايرادات) ، او الانكماشية (فى حالة زيادة الايرادات على النفقات) ، وثانيا : توضيح أهداف السياسة المالية والاهمية النسبية لمختلف الحاجات العامة حيث يتحقق ذلك عن طريق دراسة هيكل كل من الايرادات والنفقات العامة ، ثالثا : كما أنه يمكن على ضوء ما تسفر عنه الدراسة الهيكلية الخاصة بالايرادات والنفقات الوقوف على تطور المالية والسياسية المالية فى دولة معينة من فترة الى أخرى وكذلك دراسة الاهمية النسبية لمختلف أنواع الايرادات والنفقات بين دولتين أو أكثر من دول العالم[١٤] .

على أن تقسيم بنود ميزانية الدولة الى ايرادات ونفقات قد لا يكون أمرا ميسورا فى جميع الحالات وبالتالى فان أهميته تعتبر محدودة . فهناك بعض البنود التى يمكن ادراجها ضمن الايرادات أو فى عداد النفقات . فالضرائب على المستندات الحكومية مثلا يمكن

ادخالها فى جانب الايرادات كمقادير موجبة كما يمكن وضعها فى جانب المصروفات كمقادير سالبة . وفى مثل هذه الحالات سوف يتوقف مجموع الايرادات والنفقات على كيفية معالجتها ، ولذلك فمن الضرورى عند اجراء مقارنات فى هذا الصدد توحيد الطرق التى تعالج بمقتضاها مختلف بنود الميزانية او على الاقل مراعاة الفوارق ومحاولة أخذها فى الاعتبار .

(٢) - تقسيم الميزانية الى تدفقات ثنائية وتدفقات من جانب واحد :

« Unilatéral and bilateral transactions »

تتلخص فكرة التقسيم الحالى فى أنه يُدرج تحت التدفقات الثنائية كل العمليات التى تتضمن تدفق السلع والخدمات من جانب مقابل تدفق النقود من الجانب الآخر . وفى هذا الصدد فانه يُميز بين الاقتصاد العام من ناحية وباقى قطاعات الاقتصاد القومى من ناحية أخرى . وعلى هذا فالمعاملات التى تتضمن انتقال السلع او الخدمات من الدولة الى باقى القطاعات او العكس وذلك مقابل انتقال النقود فى الاتجاه المضاد مقابلا لهذه السلع والخدمات تمثل تدفقات ثنائية . ومن أمثلة ذلك شراء الدولة للسلع والخدمات التى تحتاج اليها فى أداء وظائفها المختلفة وأيضا الخدمات التى تحصل عليها الحكومة من موظفيها وعمالها مقابل ما قد تدفعه لهم من مرتبات وأجور إذ تتضمن هذه العملية تدفق الخدمات الى الحكومة وتدفق النقود فى صورة أجور ومرتبات الى الافراد وكذلك المعاملات المالية التى تتضمن بيع مرافق الدولة ومشروعاتها الصناعية والتجارية لمختلف السلع والخدمات للمواطنين .

وعلى خلاف ما تقدم فانه يوجد هناك بعض العمليات المالية التى تتضمن انتقال أو تدفق النقود أو السلع والخدمات من جانب الى آخر دون أن يكون هناك انتقال فى الاتجاه المضاد كمقابل لذلك . ومن أمثلة ذلك تحويل الموارد من الافراد الى الدولة بواسطة كافة أنواع الضرائب التى تفرضها عليهم ، وانتقال الموارد الى الافراد فى صورة تحويلات مباشرة (كالمعاشات ودفع فوائد الدين العام ومدفوعات الضمان الاجتماعى) او غير مباشرة مثل تقديم الاعانات للمزارعين أو لتخفيض أثمان بعض السلع الانتاجية او الاستهلاكية . ففى مثل هذه الحالات تنتقل الموارد من الدولة الى مواطنيها أو بالعكس ، أى ان التدفقات تتم من جانب الى آخر دون مقابل معين . هذا ومما يجدر الاشارة اليه هنا ، أنه وفقا لهذا الاساس ، أى التمييز بمناسبة تقسيم الميزانية بين التدفقات الثنائية والتدفقات التى تتم من جانب واحد ، أمكن تقسيم النفقات العامة للدولة الى قسمين أساسيين : الاول ، ويشمل الانفاق على شراء السلع والخدمات ، والثانى ، ويشمل النفقات التحويلية . وقد استقر هذا التقسيم فى كتابات الاقتصاديين وعلماء المالية العامة

كذلك التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة الى معايير اقتصادية ، فميزوا فى الانفاق العام بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه بمناسبة الحديث عن تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الدخل القومى .

(٣) تقسيم الميزانية الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية :

« Current and Capital transaction »

يقوم هذا التقسيم على مبدأين أساسيين ، الاول تقسيم البنود حسب طبيعة العملية جارية أو رأسمالية ، والثانى تقسيم البنود داخل الحساب الجارى وداخل حساب رأس المال فى مجموعات اقتصادية متجانسة ومتناسقة بحيث تتفق تقسيمات الميزانية العامة مع التقسيمات المتبعة فى القطاعات الاخرى ، وبحيث تظهر عمليات الدولة فى صورتها الحقيقية كجزء من النشاط الاقتصادى فى مجموعه .

وتتضمن العليات الجارية البنود المتكررة فى الميزانية بانتظام من سنة الى أخرى وتمثل بالتالى بالخدمات والايرادات التى تتصف بالاستمرار والانتظام . وبالاضافة الى ذلك ، فانه يفترض فى هذه العمليات أن المنافع من السلع والخدمات سوف تتحقق خلال فترة الميزانية بصفة أساسية ، وبعبارة أخرى تستخدم العلاقة بين جانبى الميزانية كمقياس للمنافع التى ستعود من الانفاق[١٥] .

ومن الناحية الاخرى تشمل العمليات الرأسمالية (او كما يطلق عليها الميزانية الرأسمالية) العمليات التى تتصل بتكوين رأس المال العينى « Capital Réel, Real Capital » ، فهى تحتوى فى جانب منها على النفقات التى تخصص لتكوين رؤوس الاموال العينية كما تضم فى جانب الايرادات مصادر التمويل المختلفة لرأس المال ، كالادخار والضرائب على رأس المال والقروض والتحويلات الرأسمالية . وبالمقارنة مع العمليات الجارية تتميز العمليات الرأسمالية بأنها عمليات ليست منتظمة وغير متكررة كما أنها على العكس من سابقتها ، لا تتعلق باشباع الحاجات الجارية ولا تتحقق منافعها عادة فى الفترة الجارية بل انها تشبع أو تسهم فى اشباع الحاجات فى المستقبل ، كما أن منافعها ذات طبيعة معمرة .

وللتمييز بين نوعى العمليات المشار اليها مبرراته ، كما ان له مشكلاته .

ففيما يتعلق بأهم مبرراته فإنها تكمن فى أمرين هامين : الاول ، أن هذا التمييز يعتبر أمرا ضروريا لمعرفة حجم الاستثمارات العامة فى الدول التى يسهم فيها القطاع العام بدور فعال فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاسراع بخطى التطور الاقتصادى[١٦] . والثانى ، ان التفرقة المتقدمة لها أهميتها فى مرحلة اعتماد الميزانية وتحقيق الرقابة والاشراف على ما تقوم به الدولة

من انفاق عام . فمن الملاحظ أن معظم العمليات الجارية تتعلق بالبنود او الخدمات التى تمت الموافقة عليها واعتمدتها السلطة التشريعية منذ عدة سنوات ، ومند ذلك الحين وهى تتكرر عادة كل سنة وبصفة مستمرة ، وبهذا فهى ليست فى حاجة الى موافقة هذه السلطة فى كل دورة مالية ، اذ الميزانية لا تعدو ان تكون هنا سوى مجرد وسيلة لعرض هذه العمليات فحسب . أما فى حالة العمليات الرأسمالية فان كل عملية منها تعد وحيدة وغير متكررة لاداء وظيفة محددة أو للقيام بمشروعات معينة يلزم الموافقة عليها واعتمادها من السلطة التشريعية ، وبالتالى فان هذه العمليات تعتبر بمثابة ملخص لتقديرات الانفاق العام على مشروعات تمت الموافقة على كل منها ، او هى فى سبيل تقديمها للاعتماد .

أما عن المشكلات التى يتركها هذا التقسيم فتبدو أوضح ما تكون بالنسبة لما يعرف بالسلع الاستهلاكية المعمرة ، وما يقود اليه فى بعض الاحوال من استنتاجات خاطئة .

ففيما يتعلق بالمشكلات التي تنشأ فى حالة هذه السلع ، فانه يمكن أن نسوق المثال التالى لها . فمن الشائع اعتبار نفقات بناء المدارس والمعاهد التعليمية من قبيل النفقات الرأسمالية ، بينما تعتبر مرتبات القائمين بالتدريس والتعليم من النفقات الجارية ، ومن ثم تثور المشكلة هنا بالنظر للطبيعة المزدوجة للسلع الاستهلاكية المعمرة كأبنية المدارس والمعاهد المشار اليها . فمن ناحية توفر هذه الخدمات الاشباع اللازم للحاجات الحاضرة مثلها فى ذلك مثل سلع وخدمات الاستهلاك عموما . ولكنها من ناحية أخرى قادرة على تقديم هذه الخدمات لفترة طويلة ، أى أنها تشبع أو تسهم فى زيادة اشباع الحاجات المستقبلة ، ومن ثم تكتسب طابع السلع الرأسمالية[١٧] . وتثير هذه السلع العديد من الصعوبات النظرية فى الحسابات القومية ما زالت تفتقر الى الحل المُرضى . وفى الواقع يواجه المتخصصون فى المحاسبة القومية الصعوبة على أسس عملية تحكمية ويميل غالبهم الى اعتبار الانفاق على بعض السلع المعتبرة كالسيارات انفاقا جاريا ، بينما يعتبر الانفاق على البعض الآخر كبناء المدارس والمساكن انفاقا رأسماليا[١٨] . أما عمّا يمكن أن يحدثه هذا التقسيم من استنتاجات خاطئة فانه قد يحمل البعض على الاعتقاد بأن كل العمليات الجارية لا علاقة لها بتنمية الإقتصاد القومى ، وان مختلف العمليات الرأسمالية وثيقة الصلة بهذا الموضوع . وهذه نتيجة خاطئة لا جدال ، اذ لا يشك أحد اليوم فى أن الانفاق على التعليم والصحة وعلى تدريب وتجهيز الاخصائيين فى مجالات الادارة والعلوم الفنية والتطبيقية لا يقل أهمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عن الانفاق على اقامة المصانع . وقد يترتب على هذا الاستنتاج الخاطىء وضع وتنفيذ السياسة المالية على أسس خاطئة كذلك . فقد تتقرر زيادة الانفاق على انشاء المصانع وشراء الآلات والمعدات الانتاجية الحديثة دون أن تقابل ذلك زيادة فى الانفاق اللازم لتوفير الاخصائيين والقوى العاملة لتشغيل هذه

المصانع[١٩] . كما قد يسود اعتقاد خاطىء اخر وهو تخصيص حصيلة القروض العامة للانفاق الرأسمالى حيث لا يمكن توفير الاموال اللازمة لخدمة الدين العام (دفع الفوائد والاقساط) الا عن طريق الانفاق الرأسمالى الذى يتوقع أن يُدر عائدا كافيا لتغطية نفقات خدمة هذا الدين ولكن هذا اعتقاد خاطىء بدوره اذ أن خدمة دين الدولة هو مسئولية الموارد العامة والقومية ، وهو ما يتوقف فى التحليل النهائى للامور على مدى قدرة الدولة فى الحصول على إيرادات عامة - من الضرائب أو غيرها من المصادر الايرادية - التى تتوقف بدورها على مقدرة الاقتصاد القومى على النمو بصورة مطردة مما يزيد فى امكانية الدولة فى الحصول على الموارد اللازمة لخدمة ديونها فى المستقبل دون صعوبات كبيرة . على أن هذه المشكلات رغم ضرورة وضعها فى الاعتبار ، لا تؤثر فى أهمية استخدام التقسيم الاقتصادى لميزانية الدولة الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية كوسيلة لربط الاقتصاد العام (قطاع الحكومة بمعناه التقليدى ووحدات القطاع العام بمفهومه الانتاجى) بباقى قطاعات الاقتصاد القومى حتى تأخذ مختلف العمليات الاقتصادية التى تقوم بها الدولة مكانها المناسب كجزء من النشاط الاقتصادى فى مجموعه .

وبصفة عامة فان التقسيم الاقتصادى للميزانية العامة بتقسيماته السابقة يعتبر بمثابة المادة الاولية التى يجب توافرها تحت أيدى السلطات المسئولة عن وضع سياسة الدولة الاقتصادية وتنفيذها ، وبالتالى فانه ليس هو هذه السياسة ذاتها .

تقييم التقسيمات الاقتصادية :

وعلى هذا فانه يلزم فى تقدير التقسيم الحالى أن يكون هذا التقرير فى ضوء التمييز بين ما يحويه من تقسيمات اقتصادية وفى حدوده . وبناء عليه فاننا نورد الملاحظات التالية بشأن طبيعة هذه التقسيمات وحدودها[٢٠] .

فمن ناحية الغرض من التقسيم الاقتصادى للميزانية وانه لا ينصرف الى قياس الآثار الاولية الكلية للاقتصاد العام على النشاط الاقتصادى فى مجموعه ، وكل ما يمكن أن يقاس بواسطة تقسيماته المشار اليها ، هو جزء من هذه الآثار فقط . وبالاضافة الى ذلك فان القياس عند حدوثه يتم بطريقة تقريبية . فمن المستطاع بواسطة التقسيمات الاقتصادية ، قياس مدى ما يسهم به الاقتصاد العام فى زيادة الناتج والدخل القومى . كما انه فى الامكان ايضا قياس نصيب الاستثمارات العامة فى اجمالى الاستثمارات القومية ، بل وقياس الآثار التوسعية أو الانكماشية لنشاط هذا الاقتصاد[٢١] . كذلك فانه عن طريق هذه التقسيمات يمكن معرفة الوسيلة التى تحدث بها هذه الآثار باستخدام أسلوب المدفوعات التحويلية الموجبة أو السالبة (الضرائب والأعانات والمنح) ، او بتوظيف الاقتصاد العام للموارد الاقتصادية

ذاتها (الانتاج العام والانفاق على السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الاشباع العام) . وفى كل ما تقدم يمكن الالتجاء للتقسيمات الاقتصادية لقياس المؤثرات العامة التى تمارسها الدولة من خلال نشاطها المالى بواسطة قياس التغير فى حجم النفقات والايرادات العامة جملة وتفصيلا . ولكن دور الدولة لا يقف عند هذا الحد . فبالاضافة الى النفقات والايرادات العامة فانها تمارس أنشطة تنظيمية وادارية لها آثارها فى مختلف الكميات الاقتصادية : كالمستوى العام للاسعار ، وأنواع السلع التى يمكن تسويقها أو تصديرها . ولهذه الانشطة وغيرها كما هو معلوم آثارها الهامة كما وكيفا على مستوى النشاط الاقتصادى وتركيبه . ولكن هذه الآثار لا يمكن قياسها او معرفتها بالاعتماد على قياس النفقات والايرادات وتبويبها فى ميزانية الدولة على أسس اقتصادية . وبالاضافة الى ما سبق فان التقسيم الاقتصادى لا يُعطى صورة كاملة لآثار الاقتصاد العام فى توزيع الدخل القومى بين الافراد ، او لتوزيع هذه الآثار بين مختلف مجالات النشاط الانتاجى (كالصناعة والزراعة) . غير أن البيانات المتوصل اليها عن نشاط الدولة فى هذا المجال وان كان لها أهميتها القصوى بالنسبة لوضع السياسة الاقتصادية والمالية ، فان رسم هذه السياسات فى المجالين الاقتصادى والمالى ، يتطلب معلومات اضافية ومتنوعة لا توفرها التقسيمات الاقتصادية وحدها . وعلاوة على ما تقدم فان هناك حدودا أخرى داخل النطاق الذى يمكن قياسه بواسطة التقسيمات الداخلة فى التقسيم الاقتصادى . فتجميع النفقات وتبويبها أو تصنيفها وفقا لمعايير اقتصادية معينة انما يحدث بطريقة تقريبية ولا يترتب عليه الا نتائج تقريبية فحسب . وتتوقف هذه النتائج بطبيعة الحال على الاوجه التى تخصص لها الزيادة وآثار انفاقها . ونتيجة لذلك فانه يمكن القول بأن الغرض من التقسيم الاقتصادى هو قياس الآثار الاولية للميزانية ، وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للاقتصاد العام .

ويمكن أن نخلص من جميع ما تقدم بيانه عن التقسيم الاقتصادى أن هذا التقسيم له فائدة وأهمية فى خدمة بعض أغراض السياسة الاقتصادية والمالية فى الدولة دون البعض الآخر ، وإن كانت هذه النتيجة ليست قاصرة على التقسيمات الاقتصادية وحدها . فطريقة معينة فى تقسيم بيانات الميزانية قد تخدم غرضا بذاته دون بقية الاغراض ، على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل فى بداية الحديث عن التقسيمات العلمية لميزانية الدولة ، كما قد تخدم غرضا أكثر من آخر .

المبحث الثاني

تطور تقسيمات الميزانية العامة بازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادى (ظهور ميزانية الاداء وضرورة تطوير الفن المالى فى هذا المجال ليساير ما طرأ على الاقتصاد العام من تطورات[٢٢])

عرفنا من قبل فى البابين الاول والثانى من هذه الدراسة أن ازدياد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى مختلف النظم الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة واتساع مدى ونطاق الحاجات العامة فى كل مجتمع من المجتمعات ، كان لهما أكبر الاثر فى ظاهرة التزايد المستمر فى حجم الانفاق العام ، للعوامل والاسباب المختلفة التى سبق أن أشرنا اليها . ويهمنا فى المبحث الحالى أن نتوقف لنتأمل فى ظاهرة أصبحت ذائعة فى وقتنا الحاضر ، مؤداها أن كثيرا من النفقات العامة للدولة أصبحت تتجه الى مشروعات اقتصادية (فى العديد من المجالات الانتاجية) تقوم على أسس علمية وفنية ، وذلك نتيجة لاطراد تدخلها فى عديد من المجالات وتعاظم مسئوليتها ازاء تنمية وتطوير الاقتصاد القومى . وازاء هذا التطور فقد أدرك المهتمون بدراسة الفن المالى للاقتصاد العام ضرورة تطوير فن الميزانية العامة والبحث عن طرق جديدة لتقسيماتها تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة فى هذه النواحى من تطور ، تجلت آثاره فى سائر جوانبها الكمية والكيفية . من هنا كان التفكير فيما يسمى « بميزانية الاداء » وبالتالى فانه يجب علينا أن نتوقف عندها لنوضح الاسباب المبررة للأخذ بها علاوة على ما تقدم من تقسيمات ، ونُعرّف بفكرتها الاساسية وبطريقة الاداء ، والشروط اللآزمة لوضعها موضع التطبيق مع الاشارة الى أهم ما يعترض هذا التطبيق من مشكلات ، والفوائد التى يمكن أن يضيفها هذا التقسيم مع الى ما سبق من تقسيمات .

(أ) – الاسباب المبررة للأخذ بميزانية الاداء علاوة على ما تقدم من تقسيمات علمية واقتصادية للميزانية :

ترجع هذه الاسباب الى ما أظهرته النظرات الفاحصة لمختلف أنواع التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية من أن كل واحد من هذه التقسيمات لم يخل من بعض مواطن الضعف الامر الذى يجعلها تبدو قاصرة عن الوفاء بكل متطلبات ومقومات التقسيم العلمى والاقتصادى ، والذى يفى بكل ما يتطلع اليه المواطن والمسئولين عن مختلف وحدات الاقتصاد العام فى الدولة ، وكذلك السلطة التشريعية .

ويكفى للتدليل على ذلك أن نتذكر هنا (وفى ايجاز) المآخذ الاساسية المسندة الى كل تقسيم . فالتقسيم الادارى والنوعى رغم اهمية كل منها وفائدته بالنسبة لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فانه يركز اهتمامه على الاشياء (السلع والخدمات) التى تشتريها كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام ، ولكنه لا يوضّح بأى حال من الاحوال لماذا تشترى وحدات هذا الاقتصاد هذه الاشياء . كما أنه لا يكشف عن أوجه الاسراف أو مدى الكفاءة فى استخدامها ، ولا عن تطور هذه الكفاءة - ان وجدت - بين عام وآخر . أما عن التقسيم الوظيفى فانه وان كان يجعل من السهل على المواطن العادى التعرف على أوجه النشاط المالى للدولة والاهمية النسبية لكل وجه وفقا لتوزيع النفقات العامة بين مختلف أنواع التوزيع[٢٣] ، الآ أنه رغم كل هذه المميزات يقف عاجزا أمام تساؤلين هامين ، يتصل أولهما بمبررات التوزيع الذى يتم بشأن النفقات العامة ولماذا تخصص مبالغ معينة من بنود الانفاق العام أكثر من غيره ، وثانيهما استخدام الاموال المخصصة لكل وظيفة من الوظائف التى تقوم بها الدولة أحسن استخدام ممكن وبغض النظر عن مبررات هذا التوزيع . وأخيرا فان التقسيم الاقتصادى بما يشتمل عليه من تقسيمات اقتصادية محدود الفائدة اذ يقتصر الغرض منه فى التحليل النهائى للامور على قياس الآثار الاولية التى تحدثها الميزانية ، وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للاقتصاد العام . وفى مواجهة هذه النواحى التى تقصر عن ادراكها التقسيمات السابقة ، فقد شُغِل الفكر الاقتصادى والمالى بأمر تطوير وابتكار تطوير تقسيمات جديدة للميزانية لسد هذا النقص ، خاصة بعد أن بدأت مذاهب الحرية الاقتصادية فى صورتها المطلقة فى التلاشى والاندثار وتغيرت النظرة الى دور الدولة ومسئولياتها بالنسبة للاقتصاد القومى ، الى الحد الذى أصبحت تشرف اشرافا مباشرا أو غير مباشر على مختلف أوجه النشاط الاقتصادى المكونة لهذا الاقتصاد لمواجهة مسئولياتها وتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية . ولقد تبع هذا التوسع فى نشاط الدولة زيادة تركيب وتعقّد ما تقوم به الدولة من مهام فى هذه المجالات . فلم يعد عدد البرامج التى تتولى أمرها محددة أو مبسطة كما كان الحال من قبل ، بل تعددت هذه البرامج وتنوعت أهدافها ، وتدخلت وحدات وادارات كثيرة فى خدمة أغراض متعددة ، هذا فضلا عن تشابك المسئوليات والخطوط التنظيمية وتعقدها . ومع هذه الظروف فقد أوضحت كل التطورات المتقدمة أنه من الضرورى للسلطات التنفيذية والتشريعية ايجاد وسيلة تتدارك ما تعجز عنه التقسيمات السابقة بحيث تساعد على تحقيق عدد من الاغراض المفيدة للاقتصاد القومى وترفع من كفاءة عملية الميزانية فى مختلف جوانبها وعلى تعدد مراحلها . ومن هنا كانت تزكية ميزانية الاداء للقيام بهذه المهام[٢٤] .

(ب) التعريف بميزانية الاداء وطريقتها (مدى تميز هذه الميزانية عن ميزانية البرامج والافكار الجوهرية التى ترتكز عليها طريقة الاداء) :

(١) المقصود بميزانية الاداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج :

وتتلخص فكرة ميزانية الاداء فى اعادة تقسيم جانب النفقات العامة فى الميزانية العامة بحيث يتضح ما تنجزه الدولة من أعمال ، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات . وبناء عليه فان الاهتمام فى تقسيم ميزانية الاداء لا يوجه فى المقام الاول الى تحديد عناصر الانتاج المستخدمة بكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام ، بل الى الناتج النهائى نفسه . وتأخذ عناصر الانتاج فى هذا التقسيم وضعها الصحيح حيث يُنظر اليها كأشياء وسيطة (مُدخلات) لا تُشترى لذاتها ، بل لانجاز عملية معينة أو تحقيق هدف محدد . وعلى ذلك فالجديد فى تقسيم ميزانية الاداء ، هو اختلاف النظرة الى طبيعة الاشياء التى تشتريها الدولة ومن ثم اختلاف طريقة تصنيف هذه المشتروات . وبعبارة أخرى فان موضوع تقسيم ميزانية الاداء هو ما تفعله الدولة وليس ما تشتريه فى سبيل أغراضها . ونتيجة لذلك ينتقل الاهتمام فى الميزانية العامة من وسائل الاداء الى المنجزات المؤداة بالفعل . ابتداء من هذه الفكرة العامة تبدو أهمية محاولة تعريف طريقة ميزانية الاداء بصورة منضبطة تميزها عن غيرها من الطرق التى قد تختلط بها .

والواقع فانه لا يوجد تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الاداء بالنظر الى انه فى الدول التى تأخذ بها ، يختلف قياس الاداء ، لا بين دولة وأخرى فحسب ، ولكن بين مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام داخل الدولة الواحدة . ويزيد من دقة هذا الموضوع أن تعريف الميزانية الاداء يتشابه فى بعض النواحى مع تعريف ميزانية البرامج « Programme Budgeting » الى الحد الذى يصل فى كثير من الاحيان الى الخلط بينهما . ودرءا لمثل هذا الخلط فان بعض علماء المالية العامة يذهب الى التمييز فى هذا الشأن بين نوعى الميزانية المشار اليهما على أسس تنظيمية من ناحية ، وزمنية من ناحية أخرى[٢٥] .

فمن ناحية التدرج التنظيمى تعرف وحدة البرامج بأنها أعلى من وحدة الاداء . فالبرنامج الواحد يشتمل فى حقيقته على عدد من وحدات الاداء . والادارة المسئولة عن برنامج معين تكون مسئولة أيضا عن عدد من الوحدات الفرعية وهذه بدورها تتولى مسئولية الاداء[٢٦] . وهكذا فان نفقات البرنامج تعتبر هى مجموع نفقات وحدات الاداء التابعة لكل برنامج[٢٧] . ونتيجة لذلك ، تختلف ميزانية البرامج فى شكلها ودرجة تفصيلها عن

ميزانية الأداء . ففى ميزانية البرامج تُقسّم النفقات العامه بين عدد من البرامج . وفى ميزانيه الاداء تميز النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمه على الاداء

ومن ناحية المدى الزمنى فان ميزانية الاداء تختلف عن ميزانيه البرامج فطريقة البرامج تتجه بطبيعتها الى المستقبل وموضوعها هو السياسة الاقتصاديه والاجتماعيه للدولة أما ميزانية الاداء فالماضى وما تم فيه من أداء وما أنجز فيه من أهداف هو أساس اعداد تقديرات الميزانية . وتحديد البرامج يسبق عادة ويعتبر بمثابة الهيكل أو الاطار الذى يتم قياس الاداء والانجاز تبعا له .

ووفقا لهذا التعريف لكل من طريقتى الاداء والبرامج فى اعداد الميزانية وتقسيمها ، يختلف الغرض من كل منهما ، كما تختلف مدى أهمية كل منها بالنسبة للآخر . فميزانية البرامج تستخدم عند اتخاذ القرارات عند المستويات التنظيمية العليا (مجلس الوزراء ، الوزارة ، السلطة التشريعية) ، ولهذا تتفق مع متطلبات التخطيط الشامل للميزانية . أما ميزانية الاداء فانها تستخدم بواسطة وحدات الاقتصاد العام الاساسية[٢٨] .

أما عن مدى أهمية كل طريقة من هاتين الطريقتين بالنسبة للاخرى ، فان اعداد ميزانية البرامج يعتبر خطوة ضرورية وسابقة على اعداد ميزانية الاداء ، فى حين أن العكس غير صحيح . فمن الممكن اعداد ميزانية البرامج دون حاجة الى اعداد ميزانية الاداء .

مما تقدم نستطيع أن نخلص الى أن ميزانية البرامج تستخدم أساسا فى اتخاذ القرارات التى تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة على مستويات الوحدات العليا من التنظيم فى الدولة . ولما كانت هذه الوحدات تُصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية ، فان الامر يقتضى ادماج جهازى الميزانية والتخطيط (فى حالة انفصالهما) فى ادارة واحدة ، اذ تصبح وظيفة جهاز الميزانية فى هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة الخزانة أو المالية (أو ما يقوم مقامها) .

أما ميزانية الاداء فانها بجانب امكانية استخدامها للدراسة السابقة على اتخاذ القرارات فانها تهدف أساسا الى ترشيد ادارة الوحدات الاساسية للاقتصاد العام من الناحية الاقتصادية ، وذلك حتى يتمكن المسئولون عن هذه الوحدات من مواجهة مسئولياتهم فى الادارة ، سواء أكانت هذه الادارة عامة أو اقتصادية ، بكفاءة عالية .

(٢) – الافكار الجوهرية التى ترتكز عليها طريقة ميزانية الاداء :

وبتعريفنا للمقصود بميزانية الاداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج ، فاننا ننتقل الآن لبيان الافكار الجوهرية التى ترتكز عليها طريقة الاداء .

تقوم هذه الطريقة على احداث ربط فى نطاق الميزانية بين الاغراض التى تسعى الدولة الى تحقيقها والنفقات الكلية التى تلزم لتنفيذ هذه الاغراض . ويتم اعداد الميزانيه العامة على هذا النحو بناء على القيام بثلاث عمليات متكاملة تتمثل فى الاعمال التالية :

اولا فى تمييز الاغراض او الوظائف المختلفة التى تقوم بها الدولة وترجمة هذه الاغراض او الوظائف فى شكل أهداف محددة وربطها بالفترة الزمنية التى تعد الميزانية لها[٢٩] .

ثانيا - فى تقدير كمية العمل اللازمة لتنفيذ كل هدف من الاهداف على حدة .

ثالثا - فى بيان حجم النفقات اللازمة المتطلبة لوضع ما يتقرر من أهداف موضع التنفيذ .

وبمراعاة ضرورة تحقيق هذه العمليات ، فان اعداد تنفيذ الميزانية السنوية للدولة باستخدام طريقة الاداء ، انما يتطلب أسلوبا لتقسيم الميزانية يمكّن وحدات الاقتصاد العام من اعداد تقديرات الميزانية فى صورة أعمال وخدمات ترتبط بالاهداف العامة للدولة . ويقتضى ذلك بعبارة أخرى تقسيم الميزانية تقسيما وظيفيا أو نوعيا . وأساس التقسيم الواجب فى هذا الصدد هو تقسيم ثلاثى يقوم على التمييز بين ثلاث أمور :

الاول نوع الخدمة أو الوظيفة أو الغرض الذى تخدمه وحدة من وحدات الاقتصاد المشار اليه والتى تكون محلا للبحث فى البرامج ، (خدمات عامة ، او اجتماعية ، او اقتصادية) .

والثانى تحديد وتمييز البرامج المختلفة التى تخدم الغرض او الوظيفة المحددة فى اطار مجموعات الخدمات السابقة . فعلى سبيل المثال يمكن ان نذكر فى اطار الخدمات العامة (او الجماعية) ما تقوم به الدولة من خدمات صحية ووقائية أو علاجية ، كما يمكن التمييز فى شأن الوحدات المتولية لأمرها بين وحدات البحوث ، المشتشفيات ، التأمين الصحى ، مراكز الارشاد الطب الوقائى ، الخ .

والثالث تمييز وتحديد الفروع المختلفة التى تخدم كل برنامج من البرامج السابقة وبيان الغرض الذى يخدم كل فرع من الفروع .

وهذا الغرض يمكن تعريفه بأنه جزء من العمل الذى يقتضيه البرنامج الذى يتبعه بالنظر

الى أن العمل فى كل برنامج يوزع بين عدد من الفروع حيث يقوم كل فرع بتنفيذ جزء معين من البرنامج الذى يندرج فيه .

والفكرة الاساسية فى هذا التقسيم على النحو المتقدم ، هو تحديد الغرض الذى تخدمه كل فرع من فروع برنامج معين بحيث يكوّن جزءا من الغرض الذى يخدمه ذلك البرنامج وبالمثل فالغرض الذى يخدمه كل برنامج من برامج أو وظيفة من وظائف الدولة يكون جزء من الغرض الكبير الذى تخدمه هذه الوظيفة وهكذا . وتساهم هذه الاغراض الكبيرة فى تحقيق الاهداف التى تقوم عليها ميزانية الدولة فى مجموعها ، او مجموعة الاهداف المعبرة عن الحاجات العامة الواجب اشباعها .

(ج) - الشروط المطلبة لتطبيق ميزانية الاداء مع التنويه بما يعترض ذلك من مشكلات ، والمزايا التى يمكن أن تضيفها الى غيرها من تقسيمات الميزانية :

(١) - الشروط المتطلبة لتطبيق ميزانية الاداء والمشكلات التى تعترضها فى التطبيق :

ففيما يتعلق بشروط تطبيق ميزانية الاداء ، فانه يمكن استخلاصها فى يسر من العمليات المختلفة التى تقوم عليها طريقة الاداء ، اذ أن تحقيقها فى أنواعها الثلاثة المشار اليها يتطلب توفير شرطين أساسيين :

الاول - تحديد وحدات الناتج النهائى (وحدات الاداء) لكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام حتى يتم ربط عناصر النفقات بها .

والثانى - ايجاد طريقة علمية يتم بموجبها توزيع النفقات العامة الضرورية على وحدات الاداء المختلفة .

وهنا تكمن أهم الصعوبات التى تقف عقبة فى سبيل الاخذ بميزانية الاداء وخاصة فى قطاع الخدمات ، كما انه يبدو لنا مدى الترابط والتشابك فى العلاقات بين علم المالية العامة وسائر العلوم الاخرى . فلا شك أن تقدم الحلول المعطاة فى هذا المجال ، يعتمد - الى حد كبير - على مدى التطورات فى علوم معينة كالادارة الاقتصادية والمحاسبة الادارية ومحاسبة التكاليف .

ومن الطبيعى أن يختلف الناتج النهائى لوحدات الاقتصاد العام ، فهو على سبيل المثال فى مشروعات الدولة الانتاجية (المشروعات العامة الصناعية والتجارية) ، أمتار من

المنسوجات وكليوجرامات من السلع الغذائية واعداد من السيارات والثلاجات الخ .. ، وفى المرافق والهيئات العامة كمرفق النقل العام أو البريد ، أعداد تُنقل فى مسافات معينة ، وعدد من الرسائل والطرود تتداول فى جهات محددة ، وفى مجال الخدمات العامة أعداد من المرضى ومن التلاميذ والطلاب تنتهى من مراحل التعليم ، ومن الجرائم تمنع ، وعدد من المصابا ننظر فيها وهكذا . وبصفة عامة فانه يشترط فى اختيار وحدة الناتج النهائى التى تخدم أغراض ميزانية الاداء أربعة شروط هامة وأساسية هى : أولا - سهولة التمييز ، وثانيا - امكانية القياس ، وثالثا - أن تكون لها دلالة علمية ، ورابعا - أن تكون وحدات الانتاج متجانسة بدرجة تسهل اجراء المقارنات بين عام وآخر[٣٠] .

فاذا نظرنا الى الناتج النهائى لوحدات الاقتصاد العام فاننا نجد من بينها بعض الوحدات التى تعمل فى مجالات تتصل بالقطاع العام بمفهومه المقتصر على وظائف الدولة التقليدية مثل التوافر على تأمين الأمن الداخلى والخارجى للمجتمع ، وتوطيد أواصر العلاقات الدبلوماسية مع الخارج ، واقامة العدالة بين المواطنين ، مما يتعذر التعبير عن منتجاتها فى شكل وحدات قياسية سهلة التمييز ، الامر الذى يترتب عليه صعوبة اختيار وحدة للاداء تمثل هذه الانواع من النشاط . كذلك فانه بانعام النظر فانه بالامكان ايضا ان نجد بعض المنتجات النهائية لا تعبر عن دلالة علمية واضحة (ومن ثم فانها لا تستطيع ان تخدم اغراض الميزانية) على الرغم من سهولة تمييزها وامكانية قياسها من الناحية النظرية ، وبالتالى فانها لا تصلح بذاتها كمقياس للاداء والانجاز فى برنامج بعينه . ولنأخذ مثالا على ذلك خدمات الامن القومى فى الداخل . ففى سنة معينة قد يقل عدد الجرائم بنسبة كبيرة وفى عام آخر يزيد عددها . وقياس الناتج النهائى فى هذه الحالة بواسطة حصر عدد حالات الجريمة التى تم كشف الشرطة لها - وهو أمر من السهل القيام به باستخراج الفارق العددى بين مجموع الجرائم فى كل من العاملين - قد لا يدل على شىء بذاته ولا يصلح لقياس كفاءة الاداء فى مرفق الامن الداخلى . فقد يرجع انخفاض عدد الجرائم ، لا لكفاءة هذا المرفق فى مكافحة الجريمة ولكن الى عدم امكان كشف امر الجناة ، لاسباب مختلفة لا مجال هنا للخوض فيها ، وبالتالى فان ذلك لا يدعم بطبيعة الحال هذه الكفاءة بل ينال منها . كذلك فانه من المستطاع ان نقف على طائفة اخرى من المنتجات النهائية تبدو سهلة التمييز والقياس ، كما ان لها دلالتها كمقياس للاداء ، ولكنها فى بعض الاحيان قد لا تفى تماما بهذا الغرض . ومن أمثلة ذلك بعض ما ينتج فى قطاع الاعمال المتداولة وفى عدد لا بأس به من مشروعاتها العامة الصناعية والتجارية ، اذ قد يلحق بمنتجات هذه الجهات بعض الظروف التى تؤدى الى عدم تجانس الوحدة المنتجة وصعوبة مقارنة الانجاز وتكلفته من عام لآخر . ومن أمثلة ذلك ، ما قد يحدث من اختلاف فى درجة الجودة بالنسبة

لبعض السلع المنتجة بحيث يصعب (او يتعذر) قيام التجانس بين مختلف وحداتها ، او ان تختلف مواقع وطبيعة التربة فى الاراضى التى تقوم الدولة باستصلاحها تمهيدا لاستغلالها فى الانتاج الزراعى ، فيصبح من الخطأ القول بقيام هذا التجانس بالنسبة لسائر الوحدات التى تقاس بها (الفدان ، او الهكتار ، او الدونم أو غير ذلك من المقاييس) .

وبافتراض امكانية التغلب على مشكلات اختيار وحدات القياس - حيث يمكن الوصول فى حالات أخرى كثيرة الى مقياس مفيد من ناحية الاداء - فانه يعترض تطبيق ميزانية الاداء مشكلة اخرى ، هى مشكلة تخصيص بنود النفقات العامة الى وحدات الاداء لقياس تكلفة الانجاز . وتكمن الصعوبة هنا فى كيفية توزيع عناصر النفقات العامة التى تتعلق بأكثر من وحدة من وحدات الاداء . الآ ان هذا الموضوع قد شغل اهتمام المتخصصين فى محاسبة التكاليف منذ سنوات عديدة عندما اشتدت الحاجة الى استخدام التكاليف كأداة فعالة لترشيد الادارة الاقتصادية للمشروعات الخاصة ، وبالتالى فقد يعفينا - الى حد كبير - تتبع التطورات الحديثة فى نظريات التكاليف مشقة البحث من جديد عن حلول لهذه المشكلة بالنسبة للوحدات الداخلة فى الاقتصاد العام (وعلى الاخص ذات الطابع الاقتصادى) . وبالاضافة الى هاتين المشكلتين الرئيسيتين التى تعترض الصعوبات الناتجة عنهما تطبيق ميزانية الاداء فى بعض الاحوال ، فانه توجد مجموعة اخرى من المشكلات تفرض عددا من المشاق بالنسبة لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية فى المراحل المختلفة التى تمر بها دورة الميزانية العامة بالنظر الى ان طريقة الاداء تعيد توزيع المسئوليات والاختصاصات فيما بينهما . فمن الملاحظ ان العبء الاكبر فى هذه الطريقة يقع على السلطة التنفيذية (الحكومة) فى كل من مراحل التحضير والتنفيذ للميزانية ومراقبة تكاليف ومعدلات الاداء . اما السلطة التشريعية فستحتاج الى خبرة ومران لتؤسس مناقشتها ورقابتها المالية على أسس علمية سليمة ، وتتخذ قراراتها بشأن اعتماد الميزانية بعيدا عن الاجتهادات غير المدروسة ، والتى تؤدى الى قرارات جوفاء اكثر مما تفيد .

(٢) - المزايا التى يمكن ان تضيفها طريقة ميزانية الاداء الى غيرها من تقسيمات الميزانية :

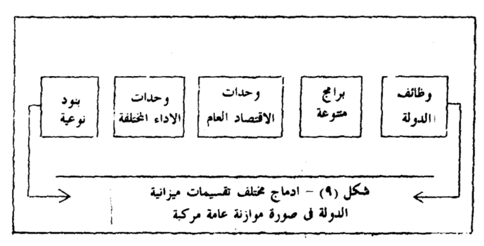
غير انه يخفف من حدة المشكلات المتقدمة ما لطريقة ميزانية الاداء من مزايا على جانب كبير من الاهمية فى الاحوال التى تتوافر لها شروط انطباقها فتسد بذلك بعض ما كانت تعانى منه التقسيمات السابقة للميزانية من قصور . فلهذه الطريقة فائدة كبرى

تتلخص فى وضع واعداد الميزانية بصورة تربط كل عملية من العمليات المالية بالأغراض التى تخدمها الدولة ، وبذلك تستطيع ميزانية الاداء ان تربط : اولا ، بين الغرض الذى حدد فى فرع وكل برنامج وكل نوع او خدمة ، وبين النفقات اللازمة لاجازه ، وكذلك . [illegible] النهائى مقاسا بوحدات طبيعية وبينه مقاسا بوحدات نقدية (فى صورة نفقات) . وثانيا ، بين الاهداف العامة قصيرة الاجل ، (فترة الميزانية) ، وبين الاهداف العامة طويل الاجل . (فترة الخطة الاقتصادية المطبقة فى الاقتصاديات المخططة) .

ومن ناحية أخرى فانه مع تراكم الخبرة الواسعة فى استخدام طريقة ميزانية الاداء من الممكن وضع « تكاليف نمطية » لكل عمل ومقارنته بتكاليف الاداء الفعلية ، هذا فضلا عن دراسة وتحليل الانحراف وتحديد اسباب الاسراف ووسائل علاجها ، مما يساعد المسئولين عن وحدات الاقتصاد العام على ترشيد قراراتهم وتحسين مستوى الاداء فى الوحدات التى يتحملون مسئولية ادارتها (اداريا واقتصاديا) . وبهذه الطريقة فانه يصبح لدى كل شخص مسئول « وعى مالى » « Conscience Financière » يمكن الافادة منه فى إحكام الرقابة على الاموال العامة ، تحصينا لها ضد كل أنواع الاهمال والضياع . وبالفراغ من بيان الافكار والاسباب التى تبنى عليها فكرة كل تقسيم من التقسيمات السابقة للميزانية العامة ، والاغراض التى يخدمها كل تقسيم ، فانه يمكننا ان نخلص من سائر ما تقدم بيانه فى المبحثين السابق والحالى الى ضرورة استخدام مختلف انواع تقسيمات الميزانية والجمع بينها بقدر الامكان ، وصولا الى وضع ميزانية الدولة فى افضل صورة ممكنة بحيث يتحقق معها اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وتجد هذه الضرورة تبريرا لها فى اهمية الفن المالى لمختلف التطورات المتلاحقة التى طرأت على الاقتصاد العام ، التى تعتبر نتيجة مباشرة للتطور الذى لحق دور الدول المعاصرة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . ويمكن ان تتحقق هذه المسايرة ابتداء من التفكير فى ادماج التقسيمات العلمية والاقتصادية مع تقسيمات البرامج والاداء فى تقسيم مركب للميزانية للجمع بين المزايا التى ينفرد بها كل تقسيم على حدة . ومن ثم التغلب بقدر الامكان على ما يشوبها من قصور لدى الاخذ بكل منها على انفراد[٣١] . وفى هذا الشأن ، فان من الممكن البدء بتقسيم جميع اوجه النشاط فى الاقتصاد العام تقسيما وظيفيا . ولما كان تحقيق كل وظيفة من الوظائف يتطلب القيام بتنفيذ عدد معين من البرامج ، فانه فى الامكان ان نقسم كل وظيفة بدورها الى البرامج الخاصة بها . ولما كان من الملاحظ انه كثيرا ما تشترك اكثر من وحدة من وحدات هذا الاقتصاد فى تنفيذ برنامج واحد ، فانه يمكن بالتالى الاستعانة بالتقسيم الادارى فتقسم البرامج اداريا حسب الوحدات التى تشترك فى تنفيذ البرنامج ،

حيث تقسم الوحدات الاخيرة بدورها الى وحدات اداء . واخيرا يأتى دور التقسيم النوعى الذى يندرج تحت الوحدات المختلفة للأداء .

وعلى هذا فان التقسيمات المقترحة للميزانية المركبة التى تندمج فيها الانواع المشار اليها من تقسيمات تتابع فى تدرجها وتداخلها من التقسيم الوظيفى الى التقسيم النوعى مع ادخال فكرتى الاداء والبرامج فى الاعتبار على النحو التالى :



شكل (٩) - ادماج مختلف تقسيمات ميزانية الدولة فى صورة موازنة عامة مركبة

ومن الواضح انه يمكن عن طريق استخدام هذا التقسيم لميزانية الدولة الجمع بين المزايا المتوفرة فى كل من هذه التقسيمات والتغلب على ما يشوبها من نقص فيما لو طبق كل منها على حدة . الا انه يلاحظ ان ميزانية الوحدات تظهر هنا متفرقة على عدد من البرامج التى تقوم بها الوحدة او تشترك مع غيرها فى تنفيذها . ومع ذلك فان هذا العيب الظاهر ، والذى يعتبر مثارا لنقد المفكرين الماليين التقليديين ، هو انعكاس للتطورات العلمية الحديثة التى تنادى بترشيد قرارات السلطتين التنفيذية والتشريعية بحيث تبنى على اساس ما تقوم به وحدة الاقتصاد العام بالفعل والتى قد توجد ضمن وحدات القطاع العام الادارية أو الاقتصادية ، وليس رغبة فى تدعيم الوحدة لذاتها أو رهبة من قوة شخصية المسئول عنها .

المبحـــث الثـــالث

الادماج الاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة
فى الاقتصاد القومى (دور الموازنة
فى التوازن العام للاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية[٣٢])

لم تعد ميزانية الدولة فى الدول الحديثة غريبة على المجالين الاقتصادى والاجتماعى فى مختلف المجتمعات المعاصرة كما كان الحال من قبل فى ظل الافكار المالية التقليدية ، وبالتالى فقد اصبح المسلك الذى درج عليه الكثير من المفكرين الماليين فى دراسة علم المالية العامة من وجهتى النظر القانونية والفنية غير كاف لتحليل المشكلات التى يزخر بها علم المالية فى هذا المجال ، ولوضع الحلول اللآزمة لها . لهذا فان الالمام بمختلف المشكلات الاساسية التى تثيرها الميزانية العامة اصبح يقتضى معرفة شاملة بالنواحى المالية والاقتصادية والاجتماعية . والواقع انه مهما كانت العناية بأمر القواعد المنظمة للميزانية وبتقسيماتها المختلفة بالتطبيق لخطة موضوعة أو لسياسة محددة ، فان ذلك لا يمثل غرضا فى حد ذاته ، بل وسيلة الى تحقيق أهداف معينة ينبغى الوصول اليها طبقا لسياسة الدولة الاقتصادية والمالية . هذه الاهداف تتلخص بصفة عامة فى تحقيق التوازن المالى والاقتصادى والاجتماعى العام فى أعلى مستوى ممكن . وعلى هذا الاساس فالميزانية اذا ما استطاعت بتنفيذها المساعدة على تحقيق هذا التوازن ، أو المحافظة عليه ، فى نفس الوقت الذى تقوم فيه بالترجمة العملية للجزء من الخطة أو البرنامج الخاص بالسنة موضوع الميزانية وبنطاقها ، فإنها تكون فى هذه الحالة قد أدمجت ماليا واقتصاديا واجتماعيا . وحتى يتيسر هذا الادماج ، فانه يلزم لذلك ان تكون الميزانية العامة فى حالة توازن من الناحية المالية ليصبح دورها مؤثرا فى الاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة ، ومن ثم فاننا فى نطاق هذا التفاعل بين الموازنة وهذه الأوضاع نتناول فى ثلاث نقاط متوالية كيفية إدماج الميزانية المتوازنة فى التوازن الكلى العام من خلال التوازن المالى ، والتوازن الاقتصادى ، والتوازن الاجتماعى .

(أ) - توازن الميزانية وإدماجه فى التوازن المالى العام ، أو التوازن الكيفى لمالية الدولة العامة :

أشرنا من قبل الى قاعدة توازن الميزانية ومدى التطور الذى طرأ عليها فى الفكر الحديث والذى انتهى الى التخلى عن تزمت الكتاب التقليديين فى هذه الناحية ، بحيث إنتهى الأمر الى ان يتحول التوازن المالى للايرادات والنفقات فى ميزانية الدولة الى توازن كيفى يحتفظ لهذه القاعدة بأهميتها المحاسبية[٣٣] ، فى نفس الوقت الذى فقدت فيه الكثير من معناها على

اعتبار انها سياسة مثالية ، وبالتالى فقد ظهر الى جوار توازن الميزانية امكان تقديم الميزانية فى صورة غير متوازنة (نظرية العجز المنظم) . إلاّ أن هذا لا ينفى فى الواقع أفضلية توازن الميزانية اذا أمكن تحقيقه فى ظل الاهداف المحددة للسياسة الاقتصادية العامة فى الدولة . وينظر الى التوازن وعدم التوازن من ناحية النفقات العامة حيث يقصد عادة بعدم توازن الميزانية وجود عجز فيها ، أى أن الايرادات لم تكف لتغطية الانفاق العام .

(١) – الحالات الاساسية التى تُخل بتوازن الميزانية وكيفية معالجتها :

وقد يكون هذا العجز ناتجا عن خطأ فنى أو حسابى فى تقدير مختلف عناصر الميزانية ، وقد يكون ناشئا عن سبب غير عادى سيزول بعد فترة من الزمن ، كحالة ازمة اقتصادية مثلا ، وهو ما يسمى بالعجز المؤقت أو المجالى (بالنظر للحالة التى يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادى من حيث الانتعاش أو الانكماش) ، وقد يكون أخيرا نابعا من عيب فى هيكل الاقتصاد القومى يترجم الى نقص متزايد فى الموارد العامة وهو ما يطلق عليه العجز الهيكلى . وهنا يثور التساؤل لمعرفة طريقة معالجة هذه الحالات من العجز والعودة بالميزانية الى حالة التوازن .

أولا – ففى حالة عدم التوازن المترتبة على خطأ فنى أو حسابى فى التقدير ، فان الامر لا يثير اية صعوبة فى تداركه ، اذ يمكن مراعاة الدقة فى المرات القادمة .

ثانيا – أما فى حالة العجز المؤقت المجالى ، فقد ذكرنا أنه يمثل العجز المؤقت الذى يرتبط بحركة مستوى النشاط الاقتصادى فى التقلبات الاقتصادية التى تطرأ عليها . فالميزانية المتوازنة توازنا سابقا بتوافق نفقاتها مع ايراداتها قد ينتج عن تنفيذها عجزا ناتجا ، لا عن خطأ فى التقدير ، ولكن عن انكماش فى حجم الموارد العامة المحصلة نتيجة لإنكماش فى الدخل القومى حدث تحت تأثير حركة مجالية نزولية انخفض فيها مستوى النشاط المشار اليه . وهذا العجز قد يمكن قبوله بصفة مؤقتة ولفترة قصيرة ، إذا تم فى نطاق سياسة مالية محددة ومرسومة تبعا لتوازن مجموع الاقتصاد القومى ، وإن كان من الافضل السعى لمعالجته طالما أن ذلك ممكنا . ويمكن أن تكون الوسيلة الى ذلك إماّ تخفيض الانفاق العام ، وإماّ زيادة الموارد العامة ، وإماّ معالجة الاثنين معا . وبصفة عامة فان لكل وسيلة من هذه الوسائل حدودها وخطورتها ولنقف الآن فى ايجاز على مضمون كل منها .

١ – فأما عن اسلوب تخفيض الانفاق العام ، فانه أول ما يثور فى الدهن بالنظر الى أن الموارد العامة تتقرر عادة بناء على مستوى الانفاق[٣٤] ، وبالتالى فانه من البديهى فى حالة العجز ان يخفض الانفاق ليتوازن مع الايراد . وهذا الحل فى الواقع لا يعدو ان يكون تطبيقا لمبادىء الفكر المالى التقليدى ، اذ يعتبر الاخير ، كما سبق أن أوضحنا ، الانفاق العام نفقات استهلاكية بحتة وعلى هذا فيكون من المنطق انقاص الاخير (الاستهلاك العام[٣٥]) . الآ ان هذه النظرية التقليدية لا يمكن التسليم بها على اطلاقها فى وقتنا الحالى ، وذلك للاسباب التالية : فهى تتعارض اولا ، والسياسة المالية فى المالية العامة الحديثة – حيث أصبحت الدولة تلتزم باشباع العديد من الحاجات العامة الهامة والأساسية – فطبقا للاخيرة تتحدد الموارد تبعا للانفاق وليس العكس كما ترى هذه النظرة . وثانيا ، فان انقاص الانفاق العام معناه نقص فى مجموع طلب القطاع الحكومى وبالتالى زيادة النقص فى الطلب الكلى ، وهو الامر الذى يساعد على تقوية الاتجاه الى الازمة مما يزيد فى درجة الانكماش الحادث فى الدخل القومى . ولا يتوقف الوضع عند ذلك بل يزداد سوءا اذ يتمخض عن انكماش فى الحصيلة الضريبية ، أى فى الوارد العامة على اعتبار ان الضرائب تمثل أهم هذه الموارد على الاطلاق ، وبالتالى يؤدى اتباع منطق هذه الطريقة الى تخفيض اضافى فى الانفاق العام[٣٦] . ومن ناحية أخرى يلاحظ ثالثا ، ان تخفيض الانفاق العام يحمل مقاومة لاتجاه طبيعى اصبح يمثل ظاهرة محققة تتمثل فى اتجاه معدل النفقات العامة الى التزايد فى المدى الطويل . وأخيرا فإنه من المشاهد ايضا أن بعض النفقات العامة بطبيعتها تعتبر غير قابلة للانقاص ، سواء لانها ناتجة عن التزامات تعاقدية لا يمكن للدولة التحلل منها (كنفقات خدمة واستهلاك القروض العامة) ، أو ان الظروف القائمة لا تسمح بتخفيض بعض بنودها . ومن أمثلة ذلك الاجور والمرتبات وبالتالى تنحصر محاولة التخفيض للبنود الاخرى ، وإن كان من المتصور النجاح فيها ، فان ذلك لا يكون إلآ الى حد معين يكون بعده غير قابلة للانقاص . وبناء عليه ، فان سياسة إنقاص الانفاق العام كوسيلة لمعالجة العجز المجالى تعتبر سياسة غير فعالة ومشكوك فى نتائجها اذ من الصعب تحديد اثرها على الدخل القومى . ويرجع ذلك الى اننا اذا ما تتبعنا الآثار المباشرة وغير المباشرة لمثل هذا الانقاص على الدخل ، فانه لا يمكننا تحديد نسبة التخفيض لسد العجز ولا سيما وانه من الصعوبة بمكان تحديد الجزء من الانكماش فى الدخل القومى الناتج عن العوامل الاقتصادية الملازمة لهذا العجز والجزء من الانكماش الناتج عن تخفيض الانفاق العام .

٢ - وبالنسبة لزيادة الموارد العامه ، فإن هذا الاسلوب يعتبر هو الوسيلة المقابلة لإنقاص الانفاق العام ، بمعنى أنه اذا لم يتيسر انقاص هذا الاخير ، فانه يمكن تحقيق التوازن عن طريق زيادة الموارد العامة . غير ان هذا الاسلوب لا يسلم من بعض ردود الفعل التى ينبغى الاشارة اليها نظرا لتأثيرها فى التوازن الاقتصادى العام وبالتالى على توازن الميزانية نفسه . ويقصد عادة بمناسبة الحديث عن زيادة الموارد العامة على الاستزادة من حصيلة الضرائب باعتبارها تمثل فى مالية الدول المعاصرة اهم الايرادات العامة . والواقع ان الضريبة لم تعد كما هو معلوم قاصرة على الوظيفة المالية ، بل اصبحت تستخدم لتحقيق أغراض كثيرة غير مالية (كتحقيق العدالة الاجتماعية بتشديد المعاملة الضريبية على الطبقات الموسرة والغنية ، أو لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات العينية او الحقيقية ، كما هو الحال فى الضرائب المفروضة على انواع معينة من السلع الاستهلاكية) وعلى هذا فرفع سعر الضريبة لمجرد الحصول على مزيد من الحصيلة قد يتعارض مع هذه الاهداف . وبذلك قد نكون ضحينا - اذا ما فرضنا وتحقق توازن الميزانية عن هذا الطريق - بالأهم فى سبيل ما هو أقل أهمية بكثير . ومن ناحية أخرى ، فانه بالنظر الى الوظيفة المالية للضرائب ، نجد أن للأخيرة حداً أقصى لا يمكن زيادته ، والآ اذا تعدته تنال الضرائب من وعائها (المادة المفروضة عليها الضريبة) ، ومعنى ذلك انه فى حالة تجاوز الضرائب لهذا الحد (وهو ما يعبر عنه بفكرة الطاقة الضريبية والعبء الضريبى الأمثل) ، فسيؤدى هذا الى انكماش الحصيلة رغم زيادة السعر ، وينتهى الامر الى عكس ما هو مطلوب[٣٧] . وحتى لو كانت زيادة اسعار الضرائب دون الحد الاقصى ، فان لهذه الزيادة آثارها الانكماشية بالنسبة للضرائب على الدخل بالنظر الى ان الزيادة فى سعرها تعتبر زيادة للجزء المقتطع من الدخل ، وبالتالى انتقاص من الجزء المخصص للاستهلاك والادخار . ولا يخفى ما لهذا من أثر انكماشى لا يكون مرغوبا فيه وقت الازمة (أى فى حالة الانكماش).

وكذلك بالنسبة للضرائب الغير مباشرة على الاستهلاك ، فإن فى زيادتها ما يؤثر فى الطلب الخاص ، انقاصا قد يتمشى ، أو يتضاد ، مع الحالة التى يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادى فى الاقتصاد القومى . وعلى العموم فانه يمكن القول فى حالة زيادة الاسعار الضريبية الى ما دون الحد الاقصى ، تلافى ما قد ينتج عنها من رد فعل إذا ما إتبعت الدولة سياسة حكيمة فى الانفاق ، فيمكنها ان تقوم بانفاق ما اقتطعته من الدخل (فى حالة زيادة اسعار الضريبة على الدخل) أو تعوض ما نقص من طلب خاص (فى حالة رفع سعر الضرائب على الاستهلاك) فى صورة طلب عام (استهلاك عام) .

٣ - اما عن اسلوب معالجة النفقات والايرادات العامة معا ، فان التفكير فيه يفرض نفسه بقصور الاسلوبين المتقدمين ، وان كان فى الواقع قد يبدو متعارضا مع الاتجاه الى تخفيض الانفاق العام وفى نفس الوقت زيادة الموارد العامة ، لان ذلك يترجم عملا بأثر انكماشي صاف يزيد من حدة الازمة ، وذلك للاسباب التى سبق أن أشرنا اليها حالا ، من أن لا تتبع زيادة الاسعار الضريبية بزيادة فى الانفاق العام لتعوض النقص الطارىء على الانفاق العام نتيجة لهذه الزيادة الضريبية . ولكن يمكن التوافر على أمر هذه المعالجة المشتركة بطرق أخرى . فعن طريق التغيير ، لا فى حجم الانفاق العام ، ولكن فى مقوماته (أى باحداث تغيير كيفى بدلا من التغيير الكمى) وذلك بزيادة بعض البنود على حساب البعض الآخر[٣٨] ، كالضغط فى بند التحويلات على التحويلات الى الخارج مع زيادة التحويلات الى الداخل[٣٩] . فمثل هذا الاجراء يعوض كثيرا من آثار زيادة العبء الضريبى على الطلب الكلى . كذلك يمكن أيضاً فى حالة الانفاق الحربى - فى الحدود التى تسمح بها الظروف السياسية والاستراتيجية الخاصة بالدولة والدول المحيطة بها - تخفيض بعض أنواعه ، وذلك عن طريق الاستغناء عن شراء الاسلحة والعتاد الحربى من الخارج مثلا .

ثالثا - وأخيرا فانه فيما يتصل بالعجز الهيكلى ، فإن هذا العجز يحدث اذا لم تغطى الايرادات النفقات بصفة مستمرة فيصبح بذلك دائما ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الايراد والنفقة ، ولكن بعدم توازن الجهاز المالى كله . ويرجع هذا الوضع فى العادة الى زيادة الانفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد القومى ككل بجميع مصادره ، اى مقدرة الدخل القومى على تحمل الاعباء العامة بمختلف صورها[٤٠] ، وهو ما ينبىء بوجه عام عن كل خلل فى هيكل الاقتصاد القومى نفسه اذ قد لا يكون الانفاق العام منتجا انتاجا كافيا . والواقع ان علاج مثل هذا العجز يعتبر من ادق الامور اذا حاولنا ذلك بوسائل مالية خالصة وذلك بالنظر الى ان العجز الهيكلى لمّا كان مترتبا على إختلاف فى الهيكل الاقتصادى ذاته ، فإنه يصبح من المشكوك فيه ان يعزى عدم التوازن الاقتصادى الى مشكلات تنجم أساسا عن مستوى الميزانية ، ولهذا يجب أن يمتد البحث ليضيف الى العوامل المالية ، عوامل اقتصادية متعددة . ولما كان نطاق بحثنا يتحدد أساسا بالمجال المالى ، فانه يمكن التخفيف من العجز الهيكلى بوسيلتين أساسيتين : الاولى وتتمثل فى العمل على التخفيف من معدل الزيادة فى الانفاق العام ، والثانية بالاستزادة من معدل الزيادة فى الموارد العامة .

١ - فبالنسبة للتخفيف من معدل الزيادة فى الانفاق العام فان هذه النتيجة تتجه الى التخفيف من معدل الزيادة فى صافى هذا الانفاق ، غير ان هذا ينبغى الا يتم بطريقة عشوائية وغير مدروسة تضر بما ينبغى ان يتوافر لنفقات الدولة العامة من انتاجية . فالمعروف ان انتاجية هذه النفقات تختلف حسب طبيعة النفقة . فمنها ما هو قليل الاهمية ومنها ما هو عديمها ومنها ما تكون انتاجية عالية . وعلى هذا فبنوع من معالجة الانفاق العام بضغط النوعين الاول والثانى المشار اليهما ، لصالح النوع الثالث ، على ان يتم ذلك بالطبع فى حدود ما تتطلبه السياسة الاقتصادية والمالية العامة من مقتضيات وما تتيحه من وسائل ، يمكن بهذه الطريقة رفع انتاجية الانفاق العام وبالتالى تخفيف معدل صافى الزيادة فيه .

هذا ويلاحظ ان هناك فرقا بين معالجة بنود الانفاق العام لمقاومة عجز مالى فى النشاط الاقتصادى على النحو السابق الاشارة اليه ، ومعالجة هذه البنود لمقاومة عجز هيكلى ، فالمقصود بالاولى هو النهوض بمستوى النشاط الاقتصادى درءاً لحالة الانكماش التى يعانى منها ، فليس المقصود هنا هو انتاجية الانفاق فى حد ذاتها ، ولكن الانفاق الكفيل بأداء هذه المهمة السابقة وهو المتعلق اساسا باعادة توزيع الدخل . أماّ النوع الثانى فهو موجه لعلاج خلل هيكلى فى تشغيل الاقتصاد القومى وعلى هذا فالانتاجية تحتل هنا المحل الاول من الاهتمام .

٢ - أما فيما يتعلق بالاستزادة من معدل الزيادة فى الموارد العامة ، فان هذه الوسيلة تعتبر فى الواقع نتيجة حتمية - حسب السير العادى للامور - لما ينتج عن الوسيلة الاولى من نتائج ، أى زيادة انتاجية الانفاق العام . فزيادة هذه الانتاجية يترتب عليها فى المعتاد زيادة فى الدخل القومى وبالتالى زيادة للجزء المقتطع منه كايراد عام للدولة . فمعالجة مختلف مصادر الايرادات العامة ، وخاصة الضرائب ، يجب الا تكون بصورة مباشرة ومنفصلة عن الوسيلة الاولى ، وإنماّ مع العمل على زيادة الانتاجية فى الانفاق العام ؛ لأن زيادة الضرائب تعنى زيادة الجزء المقتطع من الدخل لتغطية هذا الانفاق الذى قد يكون فى بعض الأحوال أقل انتاجية من الانفاق الخاص . ويحدث هذا فى الحالات التى تفتقر فيها وحدات الاقتصاد العام المختلفة الى الاشخاص الاكفاء فى الادارة العامة والادارة الاقتصادية ، أو لما تعانى منه من خلل فى تنظيماتها ، أو لتخلف مستواها من ناحية ما يتوافر لها من معارف ووسائل فنية تساير بها مستوى التقدم العلمى والتكنولوجى السائد فى مجالات الانتاج .

ففى مثل هذه الاحوال ، فإن المنطق يقتضى تخفيض الضرائب ليترك أكبر جزء من الدخل القومى لدى الافراد من ناحيه ، وكعامل تشجيعى لأوجه النشاط الخاص بشرط عدم الحاق الضرر بالمصلحة العامة القومية ، التى تحدد فى ضوء مختلف الظروف الواقعية الخاصة بكل مجتمع وفى كلا الحالتين ما يساعد على تهيئة الفرصة للارتفاع بانتاجية الاقتصاد الخاص[41] . إلاّ ان ذلك لا يمنع من معالجة فروع الضرائب المختلفة عن طريق الاستعانة بفكرة « الفراغ الضريبى » السابق لنا التعرف عليها ، لتشجيع أوجه النشاط الاقتصادى المرغوبة وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، أى التى تعيد للاقتصاد القومى توازنه[42] .

وبفراغنا مما سلف ذكره من طرق لعلاج كل من العجز المجالى والعجز الهيكلى وعلاجه فى ميزانية الدولة ، نود أن نؤكد هنا على ضرورة مقاومة العجز الهيكلى وعلاجه لأنه يمثل خطرا كبيرا يَكْمن فى أنه يعنى وجود خلل (أو عيب) فى الاقتصاد الذى يوجد به . أماّ العجز المجالى او المؤقت فيمكن قبوله كما أشرنا الى ذلك من قبل ، ولكن فى نطاق سياسة اقتصادية ومالية محددة فى معالمها ومداها الزمنى ، ومرسومة وفقا لمختلف الاعتبارات اللازمة لتوازن مجموع الاقتصاد القومى .

(٢) – مفهوم التوازن المالى وكيفية إدماج الميزانية المتوازنة فى نطاقه :

غير أن توازن الميزانية على التفصيلات المتقدمة ، ومع أفضلية تحقيقه الذى يتمشى مع الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية والمالية فى الدولة ليس غرضا فى حد ذاته ولكن المهم هو ان يكون وسيلة لتحقيق التوازن الكلى العام ، والذى يعتبر التوازن المالى احد ركائزه الاساسية ، وفى السطور التالية نتناول بشىء من البيان كيفية إدماج الميزانية المتوازنة فى هذا النوع من التوازن ، وهو الأمر الذى يلزم له أن نتعرف بداءة على مفهوم التوازن المالى قبل ان نستغرق فى بيان هذه الكيفية .

يقصد بالتوازن المالى بصفة عامة ما تحدثه المصادر الايجابية فى ميزانية الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدى الى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التى يتكون منها هيكل الاقتصاد القومى ، أى بما يقود فى النهاية علاوة على التوازن الكمى (او الحسابى) ، الى احداث توازن كيفى ، يتمثل فى التوازن الاقتصادى للمالية العامة وبمعنى آخر يمكن القول أن وراء توازن النفقات (التسرب) مع الايرادات (الحقن) فى فترة الميزانية يجب الأخذ بعين الاعتبار التوازن الكمى والكيفى للجانبين السلبى والايجابى فى ميزانية الدولة ويدخل عموما فى الجانب

الايجابى ايرادات الدولة الاقتصادية (اى فائض الاقتصاد العام) ، وحصيلة الضرائب المفروضة (باعتبارها موردا سياديا) ، ويندرج فى الجانب السلبى الدين العام الداخلى والخارجى بكافة صوره (وعلى الأخص الناتج من القروض العامة) وجميع الالتزامات التى تتحمل بها الدولة .

ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أن غرض كل عنصر من العناصر المتقدمة يتمثل فى انتاج مقدار معين من المنافع الاقتصادية وذلك عن طريق استخدام الدخل فيتحقق التوازن الاقتصادى للمالية العامة عندما تتساوى على الاقل المنافع التى تنتج من توظيف الدولة للموارد العامة مع تلك التى كانت سوف تنتج فيما لو تركت هذه الموارد لدى الافراد واستغلت بمعرفتهم . فمن المعروف أنه عند حد معين من الدخل الفردى يستعمل ما زاد عنه فى استخدامات ذات انتاجية ضعيفة[٤٣] . فواجب على الدولة اذن ان تقتطع هذا الجزء الفائض للاستفادة منه على أفضل وجه ، أى بتوظيفه فى مجالات من النشاط ذات إنتاجية أعلى . وعلى هذا فانه يمكن القول ، أن التوازن المنشود يتحقق إذا ما بلغت المنافع التى ينتجها مجموع الاستخدامات فى هذه المجالات أكبر زيادة ممكنة فى الدخل القومى . وعليه فانه بنقص الدخل القومى ، فان ذلك يعتبر دليلا على ان التوازن قد إختل نتيجة الزيادة فى الانفاق العام ، أما اذا استمر الدخل فى الزيادة فمعنى هذا اننا لم نصل بعد الى التوازن ويمكن بالتالى زيادة الانفاق . وبناء على ما تقدم فالتوازن الاقتصادى للمالية العامة هو الحالة التى يبلغ فيها انتاج مجموع الاقتصاد القومى أقصى ما يمكن أن يصل اليه .

وعلى العموم فان إدماج توازن الميزانية فى التوازن العام بالمفهوم المتقدم يعتبر من الأهمية بمكان وذلك بالنظر لما يترتب على الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ومكوناتها من تغير فى طبيعة المشكلة المالية . فمع هذا التغير اصبحت ميزانية الدولة (أى موازنة الاقتصاد العام) فى موقف تضطر معه ان تعتمد ، فضلا عن الحصيلة الضريبية المستندة الى سلطتها السياسية فى المجتمع والتى تعتبر من وسائل التمويل العادى للنفقات العامة ، على الموارد الاخرى التى كانت تعتبرها النظرية التقليدية من قبيل الايرادات الاستثنائية ، كالالتجاء الى الوسائل الائتمانية وخلق نقود جديدة . (التوسع الائتمانى) . وعلى هذا الاساس فقد اصبح ينظر الى توازن الميزانية ليس على استقلال ، ولكن من خلال التوازن المالى . فأى زيادة فى الجانب السلبى من الذمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة فى الجانب الايجابى تكون مساوية لها على الاقل . وبالتالى لم يعد القرض العام موجها فقط الى مجرد سد عجز فى الميزانية لتغطية نفقات قد تكون قليلة الانتاجية ، بل اصبح من الضرورى لاعتباره قد قام بمهمته فى سداد هذا العجز ، أن يُستخدم استخداما يكون من نتيجته

تغطية خدمة فوائده واستهلاكه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . وكذلك الحال فى خلق نقود جديدة (او توسيع نطاق الائتمان) فينبغى الآ يكون المقصود به مجرد زيادة اسمية تغطى ظاهريا حالة عجز الميزانية ، ولكن يجب أن تتمخض هذه الزيادة الإسمية فى الدخل القومى[٤٤] عن زيادة حقيقية تساعد على تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية « Flux Monètaire » والتدفقات الحقيقية أو العينية « Flux Rèel » .

(ب) – ادماج التوازن المالى وتوازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى العام للاقتصاد القومى :

(١) – التوازن المالى وإدماجه فى التوازن الاقتصادى العام :

يعتبر توازن الميزانية والتوازن المالى بالمفهوم السابق ايضاحه فى البند السابق من أهم عوامل تحقيق التوازن الاقتصادى العام للاقتصاد القومى والمحافظة عليه . فمن المعروف ان التوازن المالى فى ظل ميزانية متوازنة ، وهو ما يترجم بالتوازن الاقتصادى للمالية العامة ، يتحقق اذا ما تعادلت ، بشكل أو بآخر ، المنافع التى اقتطعت من الدخل القومى باسم ايراد عام . ويعنى هذا بمعنى آخر أن عدم التوازن المالى يرتد أساسا الى تجاوز المصادر (أو العناصر) السالبة فى مالية الدولة لعناصرها الايجابية . ومثال ذلك ان تعقد الدولة قرضا عاما لتجديد شبكة الطرق المستخدمة والبضائع فى سائر انحائها ، ففى هذه الحالة يجب ان يتحقق نوعان من التوازن : فمن ناحية يجب أن تكون المديونة الناتجة عن هذا القرض قد قابلها زيادة فى القيمة الاقتصادية لشبكة الطرق المشار اليها . ومن ناحية اخرى فانه يلزم ان تكون تسوية العبء المالى للقروض مرتبطة مع معدل الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات التى أدخلت فى هذه الشبكة . وتعليقا على هذا المثال فإن الملاحظ ان التوازن الثانى يعتبر أهم من التوازن الاول . فاذا زادت العناصر المالية السالبة ، فان هذا يعد علامة على ان القرض قد استخدم استخداما خاطئا . أمآ اذا كانت العناصر الايجابية هى التى فاقت فى آثارها العناصر السالبة ، فان هذا يدل على ان الاستثمار قد تم تمويله بمصادر مالية اخرى غير القرض ، او ان الاستهلاك المالى للقرض اسرع من الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات . وعلى كل حال فان الدولة تغتنى فى هذه الحالة الاخيرة ، وتفتقر فى الحالة العكسية (الأولى) .

ولكن يجب الآ نقتصر على هذا المظهر الخارجى اذ علينا ان ندقق البحث لنرى ما اذا كان عدم التوازن المالى سينتهى بزيادة فى الناتج الاجتماعى « Social Product » او بنقص فيه . وهذه الرؤية ليست بالامر العسير . فالمنافع المقتطعة من الدخل القومى باسم ايراد

عام تتم فى وقتنا الحاضر فى صورة نقدية . وعلى هذا فانه كلما زاد الدخل القومى قلت منفعة الوحدات النقدية المقتطعة . (حيث يقل الشعور بالتضحية نتيجة لذلك بالتطبيق للتحليل الحدى) . وكلما كان استغلال الدولة لهذه المنافع المقتطعة من الدخل استغلالا رشيدا Exploitation Rationnelle كلما تبع الانكماش الذى يحدث فى الدخل نتيجة لتحصيل الايراد العام زيادة فى الناتج القومى نتيجة للانفاق ، حيث يحدث ذلك على وجه الخصوص عن طريق الاستثمار . فاذا كان الاقتصاد القومى فى حالة توازن ، فإن الاستثمار العام « Investissement Public » ، يكون ذا انتاجية أعلى من الاستثمار الخاص « Investissement Privè » ويتحقق بالتالى التوازن الاقتصادى للمالية العامة الذى يؤدى بدوره الى حدوث توازن عام (مع كمية الناتج القومى) فى مستوى اعلى من ذى قبل . ويتبع هذا نتيجة مباشرة تتصل بكل من الادخار والاستهلاك فى المجتمع . فمن المعروف ان المجتمع (من خلال مستوى النشاط الاقتصادى والاجتماعى الذى بلغه وكيفية اتمام عملية الانتاج والتوزيع فيه) هو الذى يقدر بنفسه تقسيم الدخل القومى بين اغراض الادخار والإستهلاك(٤٥) . وهذا التقسيم يحدد بدوره مستوى الدخل القومى إذ أن الدولة عندما تجبى ايراداتها العامة ، فانها تقتطع بذلك مبالغ نقدية كانت موجبة أصلًا الى الادخار أو الاستهلاك ، وبناء عليه فإنه على اساس الكيفية التى تستغل بها الدولة هذه الموارد ، أى أنه بحسب اذا ما كان هذا الاستهلاك منتجا أو غير منتج ، تستطيع ان تعدل من حجم الناتج القومى ، وينشأ عن هذا توازن جديد ، وبالتالى ناتج اجتماعى جديد . فاذا استطاعت الدولة ، وبدون صعوبات تذكر ، ان تقتطع المبالغ المكتنزة او المستغلة فى استثمارات قليلة الانتاجية او استهلاكية غير منتجة ، فانه يكون بمقدورها ان تزيد من الناتج الاجتماعى بشرط ان يتم استغلالها لهذه المبالغ المقتطعة ، استغلالًا اكثر انتاجية ، وفى هذه الحالة يَجُرُ التوازن الاقتصادى للمالية العامة توازناً اقتصادياً عاما على مستوى اعلى من الرفاهية .

(٢) - توازن الميزانية وادماجه فى التوازن الاقتصادى العام مع الاشارة للحالات المختلفة لعدم التوازن وأساليب معالجتها :

هذا عن إدماج التوازن المالى فى التوازن الاقتصادى العام . أمآ عن ادماج توازن الميزانية فى هذا التوازن الأخير فانه لا يتسنى إلآ بادماجها أولًا فى التوازن المالى ، على النحو الذى أشرنا اليه من قبل . ولهذا ففيما يتعلق بهذا الادماج ، فانه يجب ان يتم توازن الميزانية العامة على اساس لا يؤثر فى التعبير النقدى للناتج الاجتماعى . فاذا لم يتحقق مثل هذا التوازن ، أى اذا ظهر عجز فى الميزانية ، فان ذلك من شأنه أن يقود الى حالة من عدم

التوازن بين الناتج القومى الذى يظل بنسبة ثابتة ، والدخل القومى (التغير النقدى للناتج القومى) الذى سيزيد بزيادة الانفاق العام ، وتترجم هذه الحالة عملا بزيادة تضخمية فى الاسعار . وهكذا فان عدم توازن الميزانية يفضى الى عدم توازن اقتصادى عن طريق الائتمان . وبأخذ ما تقدم فى الاعتبار ، فان التساؤل يظل قائما لمعرفة الكيفية التى يتم بها الادماج الاقتصادى للميزانية فى التوازن العام للاقتصاد القومى .

وفى الواقع ، وكما هو معروف من استقصاء الظواهر الاقتصادية والمالية فى التطبيق ، أن هذه الظواهر تعطى دائما آثارها الى الامام ، وبالتالى فان السياستين الاقتصادية والمالية وان كانتا تستخدمان فى تنظيم المجالين الاقتصادى والمالى فى الدولة لفترة معينة ، إلآ أنهما يقومان على النتائج التى تحققت خلال الفترة الزمنية السابقة . (مُقاسة عادة بعام واحد ، أو بعدد معين من الاعوام) . وكذلك الحال بالنسبة للميزانية ، فعند وضع ميزانية الدولة لسنة مقبلة ، فانه لا يكفى أن تكون جزءا مندمجا فى الخطة (او البرامج) الاقتصادية والاجتماعية القائمة ، بل يجب أن تقوم أساسا على أساس النتائج المحققة خلال ما سبقها من ميزانيات . (أى بالنظر الى السنوات السابقة عليها) . فمن المعتاد أن تكون الميزانية متوازنة توازنا سابقا ، ولكن كثيرا ما ينتهى هذا التوازن الى عدم توازن لاحق . فالادماج الاقتصادى للميزانية يبدأ اذن من هذه النقطة ، أى من عدم توازن الميزانية السابقة ، للوصول الى ادماج توازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى الكلى .

وعلى هذا فانه يمكن تصور أربع حالات تواجه المسئولين عن مالية الدولة مرتبة ترتيبا تصاعديا بحسب درجة تعقد ما تثيره من مشكلات : إمآ توازن اقتصادى يقترن فى الميزانية فى نفس الوقت ، وإمآ توازن اقتصادى مع وجود عجز فى الميزانية ، وإمآ عدم توازن اقتصادى وتوازن ميزانية ، وأخيرا عدم توازن اقتصادى مضافا اليه عدم توازن الميزانية . وفيما يلى فاننا نخص كل حالة من هذه الحالات بكلمة موجزة توضّح فيها كيفية امكان التغلب عليها .

١ – **ففى الحالة الاولى حيث يوجد التوازن الاقتصادى وتوازن الميزانية** ، فان هذه الحالة تعتبر أبسط الحالات ، إذ ليس على المسئولين إلآ تعدية هذا التوازن الى السنة موضوع التقدير مع ادخال ما يلزم من تعديلات تقتضيها السياسة المالية المتبعة ، وعادة ما يترجم هذا التوازن السابق بالنسبة للسنة موضوع التقدير الى توازن لاحق ، إلآ فى الاحوال التى يحدث فيها خطأ فنى فى التقدير او مادى فى الحساب ، وهى أحوال نادرة الحدوث .

٢ - أمآ فى الحالة الثانية وهى التى يتوافر فيها التوازن الاقتصادى مع وجود عجز فى الميزانية ، فان عدم توازن الميزانية يعتبر ذا طبيعة غير اقتصادية يقوم على أساس تفضيلات الدولة السيادية أو الادارية : كأن يحدث العجز فى الموارد العامة نتيجة لاعفاءات ضريبية ، أو لزيادة فى الانفاق ناتجة من رفع المرتبات او الزيادة فى التحويلات الاجتماعية ويعد عدم التوازن فى هذه الحالة أمراً لازما لاعادة الانفاق الكلى للدولة الى مستوى الايراد الاجمالى لها . وفى هذه الحالة إمآ أن تُبنى الميزانية على اظهار هذا العجز فى التقديرات ، أو تحاول تحقيق توازن حقيقى لها . ويلاحظ فى هذا الصدد أن كلّا من الطريقتين يؤدى الى نفس النتيجة اذا ما أحسن استخدامه بصورة تمكن من اقتطاع فائض المدخرات الموجودة لدى الافراد بأحد سبيلين : إمآ عن طريق القروض اذا ما اختيرت طريقة تقديم الميزانية بعجز أو برفع الاسعار الضريبية اذا ما فُضّل تحقيق توازن حقيقى لها ، وإمآ الطريقتان معا اذا لم يكف رفع السعر الضريبى لسد العجز . وبهذا يكون قد احتفظ بالتوازن الكلى للاقتصادين العام والخاص بالاختيار بين الوسائل المناسبة (الضريبة أو القرض) ، أى الاختيار بين التأثير على الاستثمار ، أو على الادخار وتحديد الوقت الاكثر ملاءمة لاصدار القرض العام . وبصفة عامة فانه ينبغى عند سلوك أحد الطريقتين المتقدمتين ، أو كليهما أن يراعى التوازن المالى بالمعنى سابق الاشارة اليه ، اذ أنه فى الحالة التى يسفر فيها تقديم الميزانية بعجز ، أو متوازنة عن عدم توازن مالى ، فإن الأخير لا بد أن يؤدى الى عدم توازن اقتصادى .

٣ - وفى الحالة التى يحدث فيها العكس ، أى حالة عدم توازن الاقتصاد وتوازن الميزانية ، فان عدم التوازن الاقتصادى قد يكون ناشئا عن زيادة فى الانفاق أو نقص فيه . فاذا كان ناتجا عن زيادة فى الانفاق الكلى ففى هذا الفرض يكون من الطبيعى وجود عدم توازن فى الميزانية اذ يوجد دائما ارتفاع تضخمى ينتج عنه زيادة فى نفقات الدولة فى الوقت الذى تزيد فيه ايراداتها ولكن ليس بنفس النسبة . الآ اننا افترضنا فى الوضع الحالى أن الميزانية متوازنة رغم وجود هذه الزيادة التضخمية فى الانفاق . ومعنى هذا إمآ أن تكون الضرائب المفروضة من الحساسية بمكان بحيث تزيد حصيلتها بزيادة الدخل القومى بنفس النسبة أو بنسبة أكبر بحيث تغطى ما يطرأ على الانفاق العام من زيادة ، وإمآ أن تكون الزيادة فى الانفاق الكلى راجعة الى الزيادة فى الانفاق الخاص . وأياً ما كان الوضع المتقدم فانه يجب معالجة عدم التوازن الكلى بممارسة الوسائل المضادة للتضخم وخاصة تجنب خلق نقود جديدة مع العمل فى نفس الوقت على التوفير فى للانفاق العام اذا كانت هناك زيادة فيه ومعطاة بالزيادة فى حصيلة الضريبية الناتجة عن حساسية النظام الضريبى

القائم ، او بزيادة العبء الضريبي اذا لم يمكن هناك زيادة في الانفاق وبمعنى آخر تحقيق وفر في الميزانية يستخدم في سداد الديون التي عقدتها الدولة مع بنك الاصدار . أما في الفرض الثاني لعدم التوازن الاقتصادي ، فانه يحدث في الحالة العكسية وهي عدم كفاية الانفاق الاجمالي الامر الذي يخشى معه أن يؤدي الى انخفاض الدخل القومي وبالتالي الحصيلة الضريبية . فاذا حدث هذا الانخفاض فإنه لا بد وأن ينجم عنه عدم توازن لاحق للميزانية ويصبح من الضروري العناية بأمر هذا العجز عن طريق اختيار الطرق المناسبة لتغطيته ولا يتم هذا بالطبع عن طريق تخفيض الانفاق العام ، اذ أن ذلك ينتهي الى تفاقم الحالة الانكماشية الموجودة ، ولا عن طريق رفع أسعار الضرائب لأن له أثراً مماثلا ، وعلى هذا فإنه لا يبقى الآ طرق باب القروض العامة التي تستطيع تعبئة ما لدى الافراد من أموال مكتنزة والتي يشهد على وجودها هذه الحالة من الانكماش . وفي ذات الوقت فانه يمكن الالتجاء الى التوسع الائتماني عن طريق خلق نقود جديدة بشرط أن تستخدم هذه الاخيرة في تمويل إنفاق استثماري . (وذلك في الحالات التي يتوافر للاقتصاد القومي الظروف المواتية لاحداث زيادة في طاقته الانتاجية) . وبمعنى آخر يجب الحرص دائما على استمرار تحقيق التوازن المالي فهو الطريق الطبيعي الموصل الى التوازن الاقتصادي العام .

٤ - **وأخيرا ، فانه في الحالة التي ينعدم فيها التوازن الاقتصادي وتوازن الميزانية في وقت واحد** ، فإنها تعد أكثر الحالات تعقيدا نظرا لشمول عدم التوازن للجانبين معا . ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من عدم التوازن المالي ، الأول يتخذ شكل ظاهرة واحدة ، والثاني ينقسم الى ظاهرتين تتعارض كل ظاهرة فيهما مع الأخرى .

ففي النوع الاول الذي يبدو فيه عدم التوازن للاقتصاد والميزانية في مظهر واحد ، فانه يحدث اذا ما زاد الانفاق الكلي على الموارد الكلية في نفس الوقت الذي يزيد فيه الانفاق العام على الحصيلة الضريبية . ففي ظل هذا الوضع نجد أن عدم توازن الميزانية يزيد من عدم التوازن الاقتصادي في الوقت الذي يعمل فيه الاخير على الزيادة من سابقه ويمثل ذلك وضعا على جانب كبير من الخطورة إذا لم يتهيأ له سبيل العلاج السريع[٤٦] . والعلاج هنا يجب أن يكون فعالًا ومؤثراً ولا يتم ذلك الا بالعمل في اتجاهين متلازمين : الاول يُضغط فيه الانفاق العام لاحداث وفر فيه مع مستوى الحصيلة الضريبية الموجودة فعلًا ، والثاني ، بضغط الانفاق الخاص عن طريق رفع الاسعار الضريبية وخاصة على الاستهلاك رفعا مانعا . ومع السير في هذين الاتجاهين فانه يمكن للدولة أن تلجأ الى الاقتراض العام بشرط ألآ تستخدم حصيلة القروض في تمويل نفقاتها العامة ، والآ فانها

بذلك تكون قد أضاعت الاثر الانكماشى المنشود من وراء هذه القروض .

وفى الوضع المضاد ، أى اذا ما كان هناك نقص فى الانفاق الكلى مصطحباً بنقص فى الانفاق العام يحقق نقصاً فى الميزانية فإن علاج الوضع الحالى يعتبر أيسر من الوضع السابق عليه حيث نقابل هذا الوضع عادة فى نهاية تطبيق سياسة انكماشية . وعلى هذا فانه يعتبر اعادة التوازن هنا عن طريق زيادة الانفاق العام باستخدام فائض الميزانية ، هو الذى يعوض نقص الانفاق الكلى . فاذا كان عدم التوازن أخطر من أن يعالج بهذه الطريقة ، فيمكن للدولة الالتجاء الى الفرق بشرط أن تمول به برنامجا واسعا من الانفاق العام ، وهذا بالطبع مع الحرص دائما على ما يفرضه التوازن المالى من اعتبارات .

أما فى النوع الثانى من عدم التوازن الاقتصادى الذى يأخذ مظهرا مضادا لعدم توازن الميزانية ، فان من خير الامثلة الدالة عليه أن يوجد اتجاه لزيادة الانفاق الكلى والموارد العامة فى نفس الوقت . هذا النوع يحمل فى طياته علاجه اذا ما استطاعت السياسة المالية أن تحافظ على هذا التضاد بل وتقوى منه لتجعل من كل شق فيه مصححا لوضع الشق الآخر ، اللهم الآ فى حالة ما اذا كان التضاد (أو التعارض) مُبالغُ فيه[٤٧] . ففى هذه الحالة الأخيرة يصبح هدف السياسة المالية التخفيف من هذا التعارض وذلك عن طريق تثبيت الانفاق العام عند مستوى معين وبالتالى تثبيت الحصيلة الضريبية عند هذا المستوى . وبصفة عامة فانه فى كل هذه الحالات وغيرها ممّنْ هى على شاكلتها تعتبر الأسلحة المالية من الوسائل الفعالة التى يمكن استخدامها لاعادة التوازن ، سواء للميزانية فى حد ذاتها ، أو المالية العامة ، ومحاولة اعادة التوازن الاقتصادى العام ، وذلك فى حدود السياسة الاقتصادية والمالية للدولة التى تمثل بغير أدنى شك جزءاً منها .

(ج) – إدماج التوازن المالى والاقتصادى فى التوازن الاجتماعى العام للمجتمع (الموازنة العامة وتوزيع وإعادة توزيع الدخل القومى) :

يعنى التوازن الاجتماعى بوجه عام تحقيق العدالة فى توزيع الدخول والثروات بين المواطنين بحيث تنعدم الفروق الصارخة للمستويات المعيشية فيما بينهم فلا يستأثر فريق بجميع الخيرات الاقتصادية أو بأكثرها ويحرم منها أو يكاد فريق آخر[٤٨] . كما يعنى هذا التوازن أيضا أن تتضاءل على الاقل الفوارق الاجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح هذه الاخيرة متقاربة فى الامكانيات والتطلعات ، لما لأهمية ذلك فى الحد من مظاهر الصراع والتناحر الطبقى حيث يعد ذلك من الامور اللازمة لتهيئة الظروف المواتية للاستقرار الاجتماعى ، وهو الأمر الذى يعتبر المقدمة الأولّية والضرورية لضمان استمرار عملية

التنمية والتقدم الاقتصادى فى كافة المجتمعات الانسانية . والواقع أن هذه المجتمعات بصفة عامة لا تزال بعيدة - الى حد كبير - فى عالمنا المعاصر عن تحقيق هذا التوازن فى كل من المعنيين المتقدمين ، بل ان التفاوت الاجتماعى والكثير من المظاهر المنافية للعدالة الاجتماعية لا يزال معتبرا من أبرز الظواهر الاجتماعية ، ولا سيما الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة ، حيث يتجمع الجانب الاكبر من الثروة القومية (وبالتالى الدخل القومى) بين أيدى القلة فى حين تتقاسم الاكثرية الباقية من الشعب جزءاً ضئيلا من هذه الثروة[٤٩] . ومن البديهى أن يسفر قيام هذا الوضع واستمراره عن العديد من النتائج الشاذة والضارة على المستويين الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة والتى تختلف فى نوعيتها وفى حدتها من مجتمع الى آخر بحسب المشكلات القائمة .

(١) - دواعى العدالة التوزيعية ومفهومها ودور الموازنة العامة فى تحقيق مقتضياتها من خلال السياسة المالية للدولة المتعلقة بتوزيع الدخل القومى وإعادة توزيعه :

أما عن الاسباب المفسرة للمغايرة فى توزيع الثروات والدخول والتى تقود الى انعدام العدالة فى هذا النطاق فانها تتمثل فى عدد من العوامل نذكر منها : الاختلاف فى حجم ما ينقل من ملكية وسائل الانتاج من شخص الى آخر عن طريق الارث او التصرفات غير العوضية كالهبات ، واختلاف انتاجية العمل من فرد الى آخر وبصفة عامة نمط توزيع المواهب الفردية ، ودرجة التكافؤ فى الفرص وخصوصا من النواحى العلمية ، ومدى توافر الظروف المواتية للسيولة الاجتماعية[٥٠] ، وطبيعة أسواق مختلف السلع والخدمات ، ومن بينها أسواق خدمات عناصر الانتاج ومدى ما يسود فيها من عناصر المنافسة أو الاحتكار . وبالاضافة الى ما سبق فان الدخل القومى يتوقف على توزيع السلطة الاقتصادية وعلى القوى الضاغطة لمختلف الطبقات والفئات فى المجتمع . والتى تعرف بجماعات الضغوط الاجتماعية « Groups de pression Sociale » فعلى سبيل المثال ، قد تساعد القوانين الوضعية على تركيز الثروة فى فئة معينة من المواطنين وإنتقالها من جيل الى آخر ، كما تؤدى نظم الملكية الفردية والميراث الى عدم التناسق فى تركيب الدخول . ويساهم توفير الفرص التعليمية والصحية وفرص العمل المتكافئة من ناحية أخرى فى الحد من التفاوت فى توزيع الدخول والثروات . وعندما تتغلغل مظاهر الاحتكارات ترتفع الأرباح الاحتكارية والدخول غير المكتسبة وبالتالى تزداد الفوارق بين الطبقات . وتشترك العوامل المتقدمة (وغيرها) فى تحديد شكل توزيع الثروة والدخل حيث ينتج عنها درجة معينة من التفاوت فى مراكز الافراد من هاتين الناحيتين وبالتالى فإن النتيجة النهائية لذلك

قد تتفق مع المفهوم السائد فى المجتمع عن العدالة التوزيعية كما قد تختلف عنه ، وهنا يثور التساؤل عن المقصود بفكرة العدالة فى هذا الشأن .

والواقع أن فكرة العدالة تقوم فى أبسط معانيها عن مفهوم فلسفى وأخلاقى يختلف مضمونه ومحتواه باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية بل والحضارية . وفى المجتمعات الحديثة يرتبط هذا المفهوم بظواهر محددة ومن بينها الظواهر الخاصة بتوزيع الدخول والثروات وظاهرة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية[٥١] : وبناء عليه فان توافر العدالة التوزيعية (أو عدم توافرها) يرتبط بوجود (أو عدم وجود) العدالة فى توزيع الدخول ، أو الثروات ، أو الرفاهية .

ولقد شغلت مشكلة التوزيع وإعادة التوزيع بما يحقق العدالة فى هذا المجال بال المفكرين الاقتصاديين والماليين بل وغيرهم من الفلاسفة ورجال الدين . ونتيجة لمجهودات هؤلاء المفكرين فقد ظهرت عدة نظريات فى معالجة هذه المشكلة من أهمها نظريات التضحية ، أو القدرة على الدفع « Sacrifice ability to pay theories » ، ونظريات المنفعة « Benefit theories » المتعددة . ولسنا هنا بصدد تفصيل هذه النظريات المختلفة فذلك مجال يسهل الاحاطة به فى كثير من المراجع المتخصصة[٥٢] . ولكننا نود أن نشير الى انه بالرغم من كثرة ما كتب فى شأن عدالة التوزيع ، فان مشكلة التعريف بها لا تزال تمثل موضوعا ذا طبيعة جدلية اذ تختلف مواقف الافراد والجماعات إختلافاً بينا . فما يكون عادلا فى نظر البعض ، قد لا يكون بالضرورة كذلك فى رأى غيرهم ، وما قد يكون عادلًا فى وقت معين أو فى ظروف معينة قد لا يكون كذلك فى فترة أخرى أو فى ظل ظروف مختلفة ، ومن ثم فان مفهوم العدالة يعتبر من المفاهيم النسبية التى تختلف وتتغاير وفقا للزمان والمكان .

فهو فى المجتمعات الرأسمالية فى القرن الماضى يختلف عنه فى الوقت الحاضر . ففى القرن التاسع عشر كانت الفلسفة السائدة تبرر التفاوت الكبير فى توزيع الدخول والثروات وترى فيه أمراً يتفق مع طبيعة الاشياء ، وذلك بحجة التشجيع على الادخار والتراكم الرأسمالي . وفى الوقت الحالى يتطلب العدالة الحد من التفاوت فى التوزيع والاقلال منه ومن ثم تزداد أهمية الضرائب التصاعدية على الدخل ، بينما كانت الضرائب غير المباشرة على سلع الاستهلاك هى الغالبة فيما قبل القرن العشرين[٥٢] . كما قد يختلف مفهوم العدالة وفقا للنظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة . ففى ظل النظام الرأسمالى « Système Capitaliste » ، تعتبر الدخول الغير المكتسبة كنتيجة للملكية الفردية والاحتكار احدى النتائج المنطقية للمبادىء التى يقوم عليها هذا النظام واليها يرد السبب الرئيسى للتفاوت فى

التوزيع فى الاقتصاديات الرأسمالية . ومن ناحية اخرى فان الدخول المشار اليها تعتبر ظاهرة تتنافى مع طبيعة النظام الاشتراكى Système Socialistè القائم على الملكية العامة (أو الجماعية) لوسائل النتائج الاساسية ، ومن ثم فان توفير العدالة بمعناها الاقتصادى والاجتماعى يقتضى القضاء على هذا المصدر من مصادر الدخل ، أو التضييق فى نطاقه الى أقصى الحدود الممكنة .

كما أن إعادة التوزيع وأنسب الطرق الملائمة لإحداثه ، تمثل هى الاخرى مجالًا لم تتوحد فيه الاراء بعد ، وان كان يمكن القول انه يقصد بهذه العملية بالمعنى الواسع الاشارة الى وضع معين تقوم فيه الدولة بتغيير الاوضاع الاقتصادية لمختلف أفراد المجتمع وذلك عن طريق التدخل باستخدام الوسائل المالية وغير المالية على السواء . ويتضمن هذا التعريف بالضرورة مقارنة هذا الوضع بوضع آخر لا تتدخل فيه الدولة . أى أن اعادة التوزيع تتضمن المقارنة بين وضعين ، الوضع الاول تقوم فيه الدولة بالتدخل لتغيير التوزيع ، والثانى لا تقوم فيه الدولة باجراء أى تغيير فى التوزيع حيث يمكن أن تعرف الاعادة بمقارنة هذين الوضعين[٥٣] . وبناء على ما تقدم فان تعريف اعادة التوزيع يتطلب اذن تحدي المقصود بالاوضاع الاقتصادية التى تخضع للتغيير بواسطة الدولة وهو الأمر الذى يلزم لانجازه تحديد المعيار الذى يمكن استخدامه لقياس هذه الاوضاع . وفى هذا الصدد فانه يوجد اكثر من معيار . ومن بين المعايير المعطاة فى هذا الشأن وأكثرها أهمية ، يمكن ان نذكر ثلاثة معايير ، هى الدخل ، والاستهلاك ، والثروة ، وان كان يلاحظ ان معيار الدخل يلقى قبولا واسعا كأساس لدراسة الآثار التوزيعية لمالية الدولة بالمقارنة مع المعيارين الآخرين[٥٤] . وبصفة عامة فان من الملاحظ فى معظم الدول المعاصرة – ان لم يكن جميعها – وجود ظاهرة عامة مؤداها التسليم بضرورة تدخل الدولة فى توزيع الدخل ، وهو امر يعتبر ناتجا فى المقام الاول مما أظهره الواقع من عدم جدوى ترك الاوضاع الاقتصادية تتفاعل تفاعلا مرسلا من خلال قوى السوق (المبنية اساسا على التفاعلات التى تحدث بين الطلب والعرض) لتحقيق العدالة فى هذا الخصوص . ولقد ترتب على التسليم بدور الدولة فى تغيير توزيع الدخول (واعادة هذا التوزيع) أن نشط المفكرون فى البحث عن الطرق الموصلة الى تحقيق هذا التغيير . وفى الواقع تستطيع الدولة تغيير توزيع الدخول بعدد من الطرق ومن بين هذه الطرق الاستعانة بميزانية الدولة والكميات المالية الواردة بها (النفقات والايرادات العامة) فى اطار ما تهدف اليه السياسة المالية من حسن توزيع للدخول واعادة هذا التوزيع بما يكفل تحقيق اعتبارات العدالة الاقتصادية والاجتماعية[٥٥] .

وبيان ذلك أن أننا نعلم من دراستنا لمختلف العناصر المالية للاقتصاد العام ان الدولة لا تحتفظ لنفسها بشيء من موارد أو مدخلات موازنتها العامة (الايرادات) بل تعيد الى التداول جميع هذه الموارد (او اكثرها) من خلال ما تقوم به من انفاق عام . هذا الانفاق بما يشتمل عليه من بنود متنوعة للنفقات العامة ، له آثاره المتعددة على توزيع الدخول الحقيقية العامة والخاصة .

فمن ناحية أولى ، فان الانفاق العام فى اطار سياسة مالية معينة ، يؤدى الى احداث تغييرات فى توزيع الدخل الحقيقى الخاص من زاويتين :

الاولى – أنه بزيادة الدولة لنفقاتها على السلع والخدمات وتوجيهها لاكبر قدر من الموارد المعدة لاشباع الحاجات العامة ، تنخفض كمية الموارد المتاحة لاشباع الحاجات الخاصة ، وبعبارة أخرى ينخفض مستوى الدخل الحقيقى الخاص وقد يؤدى هذا فى نفس الوقت الى تغيير توزيع الدخل الحقيقى فى القطاع (أو الاقتصاد) الخاص حيث يتوقف هذا التغير على كيفية تمويل النفقات العامة ، أى على التغير الذى يلحق بالايرادات العامة ، ففى حالة تمويل الزيادة فى الانفاق بواسطة زيادة كمية النقود (أى بواسطة خلق الائتمان والتضخم) فقد يؤدى هذا الى رفع مستوى الاسعار ، ولكن من الملاحظ ان الاسعار لا ترتفع كلها بنفس الدرجة وفى وقت واحد . فأسعار بعض السلع قد ترتفع بنسبة أكبر فتنخفض نسبيا ، وبالتبعية لذلك الدخول الحقيقية للفئات الاجتماعية المستهلكة لهذه السلع . وتختلف الآثار التوزيعية فى هذه الحالة عنها فى حالة تمويل الزيادة فى الانفاق العام بواسطة زيادة الضرائب على الدخول أو الضرائب على الاستهلاك . ومن هذا يمكن أن نخلص الى ان السياسة المالية قد تؤدى الى تغيير مستوى الدخل الحقيقى الخاص ، فيرتفع فى حالة نقص النفقات العامة على السلع والخدمات وينخفض فى حالة زيادتها ، كما قد تنتهى فى نفس الوقت الى تغيير توزيع الدخل المشار اليه ، كما ان الآثار التوزيعية الخاصة بهذا الدخل يمكن ان تختلف وفقا لمصادر التمويل .

والثانية ، أن السياسات المالية قد لا تؤدى الى تغيير مستوى الدخل الحقيقى ولكنها تتسبب فى تغيير توزيعه . ويحدث ذلك فى حالة ثبات النفقات العامة على السلع والخدمات ، والاتجاه الى استخدام القروض أو زيادة الائتمان والاصدار النقدى الجديد بدلا من الضرائب وذلك لتمويل هذه النفقات . وفى هذه الحالة يؤدى تغيير السياسة المالية (احلال الاصدار النقدى الجديد محل الضرائب لتمويل النفقات العامة) الى ارتفاع مستوى الاسعار . ونظرا لأن الاسعار لا ترفع كلها بنفس النسبة ، بل وقد يرتفع بعضها ويبقى البعض الآخر على ما هو عليه ، فان هذا يؤدى الى تغير توزيع الدخول الحقيقية ،

وتنخفض دخول الافراد المستهلكين للسلع التى ارتفع ثمنها نسبيا .

ومن ناحية ثانية ، فإن الاثار التوزيعية للسياسة المالية لا تقتصر على تغيير توزيع الدخول الحقيقية المتاحة لاشباع الحاجات الخاصة فحسب ، ولكنها قد تمتد أيضا لتشمل توزيع الدخول الحقيقية المخصصة لاشباع الحاجات العامة ، أى توزيع منافع الخدمات العامة .

فزيادة الانفاق على الخدمات العامة التى يستفيد منها بعض الافراد بنسبة أكبر يترتب عليها توزيع الدخل العام لصالح هؤلاء الافراد . ومن أمثلة ذلك زيادة النفقات العامة على السلع والخدمات التى تدخل فى عداد النفقات التحويلية أو الناقلة التى يستفيد منها عادة المواطنون من ذوى الدخول المحدودة .

واذا كان ما تقدم بيانه يمكن أن نخلص منه الى أنه وإن كان من الممكن اعادة توزيع الدخل المخصص لاشباع الحاجات الفردية والعامة من خلال التغيير والتطوير فى سياسة الدولة الانفاقية والايرادية كما تعبر عنها ميزانيتها على المستوى القومى ، فإنه يجب أن نفرق فى هذا الشأن وبايجاز بين الحالات التى يقوم عليها اعادة التوزيع بواسطة الميزانية فى كل من اقتصاديات دول النظامين الرأسمالى والاشتراكى[٥٦] .

فمن المعروف عن تعريف اعادة التوزيع « Redistribution » أنه ينهض اساسا على المقارنة بين حالتين اساسيتين من حالات توزيع الدخول .

فى **الحالة الاولى** ، يتحدد توزيع الدخول بواسطة القوى الاقتصادية ووفقا للانتاجية النسبية للافراد – وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات فى الواقع نتيجة لوجود مختلف عناصر الجمود واسباب عدم الحركة والاحتكار فى أسواق الخدمات والمنتجات – ويعرف هذا بالتوزيع الأوّلى للدخول ، أو توزيع دخول المنتجين .

وفى **الحالة الثانية** وفيها يفترض ان التوزيع الأوّلى للدخول لا يتمشى مع الافكار السائدة فى المجتمع ، ولهذا السبب تتجه الدولة بما لديها من ادوات مالية (وغير مالية) للتأثير فى توزيع الدخول وفقا لسياستها الاجتماعية تأثيرا يقترب به من الوضع الامثل فى ضوء هذه الافكار ، ويعرف هذا بالتوزيع النهائى للدخول أو توزيع المستهلكين .

وفى واقع اقتصاديات النظام الرأسمالى فان تحديد التوزيع الأوّلى للدخول يتم وفقا للاعتبارات والقوى الانتاجية التى تسود الاسواق الخاصة بالمنتجات وخدمات عناصر الانتاج ، وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات نتيجة لوجود مختلف عناصر (وأسباب) الجمود وعدم الحركة والاحتكار فى أسواق هذه الخدمات والمنتجات[٥٧] .

ويتحدد هذا التوزيع بصفة خاصة نتيجة لتحديد أثمان خدمات عناصر الانتاج من ناحية ونتيجة لتوزيع ملكية وسائل الانتاج وادواته بين كافة افراد المجتمع من ناحية أخرى . ويتم هذا التوزيع بصفة أساسية ، بعيدا عن تدخل الدولة . وفى عملية التوزيع النهائى للدخول ، تتدخل الدولة ، وبواسطته كمياتها المالية الموضحة بالميزانية (الايرادات والنفقات العامة) ، لتعديل التوزيع الاولى للدخول فى الاتجاه الذى يتفق مع مبادىء العدالة التوزيعية التى تعتنقها . وفى ضوء هذه الظروف يمكن تقييم السياسة الاجتماعية للدولة الرأسمالية من خلال دراسة الآثار التوزيعية الكلية أو الحدية « Globale ou Marginale » للايرادات والنفقات والكشف عن مدى اقتراب او ابتعاد « Ecart » التوزيع النهائى للدخول عن التوزيع الامثل كما يتحدد فى ضوء المفهوم السائد عن عدالة توزيع الدخول . (أى بعد اعتبار الآثار التوزيعية للايرادات والنفقات العامة الواردة فى ميزانية الدولة) .

أما فى اقتصاديات دول النظام الاشتراكى ، حيث يسود الاخذ باسلوب التخطيط القومى الشامل للانتاج والاسعار والدخول (التخطيط الاشتراكى « Planification Socialiste » ، فان الدولة تتولى بنفسها تحديد كل ما يتعلق بالاثمان وذلك باستثناء ما قد يترك حرا من اسواق وفى نطاق ضيق . (وإن كان حجم المعاملات التى تقوم فى هذه الاسواق بالتطبيق لقوانين العرض والطلب يتحدد بطبيعة الحال فى هدى المبادىء الاساسية لهذا النوع من التخطيط) . فدور الدولة لا يقتصر على تحديد معدلات الضرائب المختلفة كما يحدث فى الاقتصاديات الرأسمالية اساسا ، بل تتولى تحديد أثمان الجملة « Prix Total » وأثمان التجزئة « Prix de détail » كما تتولى تحديد معدلات الاجور والمرتبات فى مختلف قطاعات الاقتصاد القومى وفروعه .

وبناء على ماتقدم فانه لا ينبغى فى دراسة دور الدولة الاشتراكية فى توزيع الدخول الاقتصار على البحث فى الآثار التوزيعية للموارد والايرادات الواردة بميزانية الدولة وفقا للسياسة المالية فحسب ، بل يجب ايضا اجراء هذه الدراسة من خلال سياسات الاثمان والاجور والايرادات والنفقات العامة فى مجموعها[٥٨] . وفى هذه الحالة ، فانه يجب ان يكون الحكم على مدى تحقق العدالة التوزيعية لهذه الدولة بالاستناد الى درجة عدالة التوزيع النهائى للدخول الحقيقية الموزعة فى المجتمع .

وهكذا فإنه يتضح لنا من استعراض الأخذ والعطاء (الايرادات والنفقات العامة) اللذين يتمان بواسطة ميزانية الدولة ، فيما اذا أحكم أمرهما ، أنه من الممكن استخدام الموازنة العامة بجانبيها « الانفاق » و « الايرادى » فى تحقيق التوازن الاجتماعى من خلال توزيع الدخل القومى واعادة توزيعه فيما بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية فى النظم

الاقتصادية المعاصرة . ويبقى أمامنا حتى تزداد معرفتنا بدور الموازنة العامة وضوحا فى هذا المجال ، أن ننهى حديثنا ببيان أفضل الطرق التى يمكن أن يلجأ اليها واضعو الميزانية لتحقيق التوازن المشار اليه ، والمعيار الذى يمكن بالاحتكام اليه ان نقرر فى نهاية تحليلنا للعمليات الخاصة بالتوازن الاجتماعى – والتى تتمثل كما أوضحنا فى مختلف التدابير المتعلقة بالتوزيع وإعادة توزيع الدخول والثروات – أن نتيجة هذه العمليات قد تم ادماجها (بما تتضمنه من ميزانية متوازنة مدمجة فى التوازن المالى) فى التوازن الاقتصادى العام للاقتصاد القومى .

(٢) – طرق الموازنة العامة فى تحقيق التوازن الاجتماعى (نظريتا تعادل الدخول وتكافؤ الفرص أو الحظوظ) :

وفيما يتعلق بالطرق التى يمكن أن تنهج عليها الميزانية فى تحقيق التوازن الاجتماعى ، فقد أسفرت الكتابات المالية عن قسط الموازنة فى هذا الصدد عن عدد من النظريات ، لعل أكثرها شهرة فى هذه الكتابات ، نظرية تعادل الدخول ، ونظرية تكافؤ الفرص (أو الحظوظ[٥٩]) .

أولًا – فبالنسبة لنظرية تعادل الدخول :

فقد يبدو لأول وهلة ان تحقيق هذا التعادل فى مجتمع من المجتمعات من الامور سهلة المنال التى يمكن ان تتم على مرحلتين متتاليتين : الأولى معرفة معدل دخل الفرد فى المتوسط ، والثانية فرض الدولة بناء على توصلها للمعدل السابق الضرائب على المواطنين الذين يتمتعون بدخول (أو ثروات) كبيرة من شأنها امتصاص أجزاء الدخل التى تزيد عن المعدل المتوسط ، كما يكون لزاما عليها أن تُحوّل المبالغ المتجمدة نتيجة لهذه الزيادة فى خزانتها العامة الى أيدى المواطنين الذين تقل دخولهم عن المعدل السابق بيانه . وبهذه الطريقة يتساوى دخل كل واحد منهم على أساس معدل الدخل الفردى المتوسط ، وتتحقق المساواة المطلقة فيما بينهم . وان لم تتمكن الدولة من تحقيق هذه المساواة ، فعليها – وفقا لمبادىء المدرسة الالمانية التى تقول باشتراكية الدولة « **Socialisme d'Etat** » – أن تُوجد على الاقل نظاما مالياً يهدف الى الحيلولة دون تكدس الدخول والثروات بين أيدى فئة ضئيلة من الشعب .

غير أن فكرة تعادل الدخول بالصورة المنوه بها فى هذه النظرية لا تحظى بقبول العديد من المفكرين وعلى الأخص الماركسيون إذ يعتقد رائدهم كارل ماركس « **Karl Marx** »

ان اعادة توزيع الدخول بهذه الصورة ضئيل الفعالية ، ولا يمكن ان يؤدى الى احداث المساواة الاجتماعية المنشودة على الرغم من ان الضرائب التصاعدية الشديدة قد تفضى فى بعض الاحيان الى بعض النتائج الحسنة . ولهذا فإن ماركس يرى فى النظم التى تقضى بالاستيلاء على مجموع الدخل القومى (أو نسبة كبيرة منه) لاعادة توزيعه بواسطة موازنة الدولة العامة (الميزانية) انها لا تمثل الطريقة المثلى لتحقيق التوازن الاجتماعى . اما الضمانة الوحيدة لبلوغ هذا الهدف ، فهى فى رأى ماركس ومن تمشى معه فى فكرة من الماركسيين ، تكمن اولاً واخيرا فى تملك الجماعة لوسائل الانتاج وادواته الاساسية وتوظيفها اجتماعيا بمعرفة العمال ، خدمة للمجتمع فى مجموعه . ويفسر النظرة الماركسية فى الغاء الملكية الفردية لهذه الوسائل موقفهم من السياسة التى ينبغى الاخذ بها بالنسبة للاوضاع الطبقية فى الدول الاشتراكية . فهذه السياسة تصدر أساسا بناء على اتخاذ موقف موحد من تعدد الطبقات يتمثل فى فكرة التوحيد الطبقى . وتتمثل هذه الفكرة فى الغاء جميع الطبقات الاجتماعية « Classes Sociales » وتحويلها الى طبقة واحدة من خلال توحيد الدور الذى يقوم به جميع الافراد فى عملية الانتاج ، اذ الطبقة فى الفكر الماركسى ، وبصفة خاصة عند لينين « Lenine » هى مجموع الاشخاص الذين يؤدون دورا واحدا فى الانتاج والذين يدخلون مع الآخرين فى علاقات متماثلة . وواضح اذن ان الدور الذى تؤديه كل طبقة فى الانتاج يتوقف على موقفها من الادوات المستخدمة فيه . ومؤدى ذلك ، ان توحيد الدور الذى يقوم به جميع الافراد فى عملية الانتاج يستلزم بالتالى العمل على ازالة الاوضاع غير المتكافئة فى اوضاعهم بالنسبة لوسائله وادواته ، ولا يتأتى ذلك الآ بالغاء ملكية هذه الوسائل والادوات ، وتحويل الملاك الى عمال (أو اجراء) .

والواقع ان نظرية تعادل الدخول باعادة التوزيع عن طريق الموازنة العامة للدولة بالمفهوم المتقدم ، تصطدم بعدة عقبات ، أهمها :

أولا ، أن استيلاء الدولة على ما تبقى من الدخول بعد استنزال الجزء الموازى لمتوسط معدل الدخل الفردى بغية اعادة توزيعها ، من شأنه تثبيط همم الافراد واقعادهم عن القيام بكثير من أوجه النشاط الاقتصادى (وعلى الاخص فى الاقتصاديات التى يلعب فيها القطاع الخاص دورا بارزا فى الاقتصاد القومى) . فالانتاج لا يمكن ان يستمر فى الاحوال العادية الا اذا رافقه بعض الربح (أو الفائض او العائد الى غير ذلك من المسميات مما يدخل فى مجال الحوافز الاقتصادية أو المادية) وكذلك ، فانه يمكن التقرير بنفس الشيء ايضا بالنسبة لرؤس الاموال اللآزمة للتراكم الرأسمالى الواجب تهيئته لضمان استمرار الانتاج فى المجتمع وتجدد دورته واستبدال وسائله ومعداته والزيادة فيها فى ضوء ما يطرأ على الفنون الانتاجية من تغير نتيجة تطور المعرفة والكشوف العلمية . فهذا التراكم

« Accumulation » لا يمكن أن يتم فى الاقتصاد الخاص والاقتصاد العام أيضا – حتى لو كانت دائرة هذا الاقتصاد تتسع لتشمل معظم جوانب النشاط الاقتصادى فى المجتمع ، كما هو الوضع فى اغلب الاقتصاديات الاشتراكية ، وعلى الاحص فى قطاع الصناعة ، حيث ان انتفاء الربح بالمفهوم الرأسمالى نتيجة تحول ملكية وسائل الانتاج من نطاق الملكية الفردية الى نطاق الملكية الجماعية لا يعنى عدم الحاجة الى وجود الربح اذ يظل الربح موجودا ولكن كمعيار محاسبى لقياس مدى كفاءة الوحدة الانتاجية[٦٠] ، وبالتالى تطبيق نظام الحوافز عليها « Incentive System » فى قيامها بالمهام التى تحقق الغاية الاجتماعية كما عبرت الخطة القومية – الآ اذا خصص جانب من هذا الربح على أمل استخدامه فى النهوض بالاستثمارات القائمة ، وتطويرها والتوسع من نطاقها فى كافة المشروعات الانتاجية المفيدة .

وثانيا : فقد دلت التجارب والتطبيقات فى المجال المالى على ان النظام الضريبى مهما بلغ من الدقة ، لا يقوى فى كل الظروف على تحقيق التعادل المنشود . فكثيرا ما يلجأ المكلفون تحت وطأة الضرائب التصاعدية المرتفعة ، (وخاصة فى الحالات التى ينعدم أو يقل فيها الوعى الضريبى) ، الى التفنن فى مختلف الطرق والوسائل التى يتهربون بها من الضرائب أو ينأون بما يمارسون من نشاط من الخضوع لها – على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل بمناسبة دراسة التهرب والتجنب الضريبين – حيث يتمكنون بذلك من الاحتفاظ بدخول تفوق متوسط الدخل .

لهذا فانه يمكن القول إجمالًا ، ان تحقيق المساواة المطلقة بواسطة الموازنة العامة على أساس تعادل الدخول يبدو والحال على ما سبق ، أمراً متعذرا ، ان لم يكن فى بعض الاحيان مستحيلا . ولذلك فقد اكتفى بعض العلماء بالحديث عن العمل على تكافؤ الفرص (او الحظوظ) بدلا من السعى وراء التعادل السابق الاشارة اليه .

ثانيا – وفيما يختص بنظرية تكافؤ الفرص (أو الحظوظ) :

فان اصحاب هذه النظرية لا يقصدون من وراء المناداة بها تأمين دخول متساوية لجميع المواطنين ، بل يسلمون بمبدأ التفاوت الاجتماعى ، بشرط ان يكون هذا التفاوت مبررا بمبررات معقولة ومقبولة . وفى هذا الصدد فان من أهم هذه المبررات التى تذكر فى هذا الصدد ، اختلاف انتاجية العمل الانسانى (بكافة انواعه النافعة) بين فرد وآخر . فمن المعلوم ان انتاجية العمل هذه تختلف باختلاف الملكات والقدرات الطبيعية الخاصة بكل فرد (العناصر الذاتية) ، والتى لا حيلة له فى السيطرة عليها ولا يد له فى وجودها ،

كما تختلف ايضا باختلاف بعض العناصر الخارجية (المكتسبة) التى قد يمكن التأثير فيها كالمحيط الاجتماعى « Milieu Sociale » الذى يعيش فيه ، ومدى ما يتوافر به من ثروات . ولما كانت روح العصر أصبحت تتطلب - ولو على الاقل فى الدول المتمدينة ذات المستوى الحضارى المتقدم[٦١] - ان تكون المكانة الاجتماعية لكل مواطن مستمدة من كفاءته الذاتية ، لا من الظروف الخارجية المحيطة ، فقد شغلت ولا تزال تشغل هذه المشكلة اهتمامات العديد من المفكرين من الاقتصاديين والمصلحين الاجتماعيين ، وعلى وجه الخصوص فى التكوينات الاجتماعية الرأسمالية والمتخلفة ، والتى يغلب على التدابير المتخذة فيها لاحداث عدالة توزيع الدخول طابع العدالة التوزيعية اللاحقة « Justice distribitive postérieur » (بالنظر لموقف الافراد من ملكية وسائل الانتاج المتاحة للمجتمع) ، وهو الامر الذى يتميز عادة بعدم التكافؤ ، وبالتالى فانه توجد فى هذه التكوينات ظواهر الملكية المنفصلة عن العمل (والتى تعطى دخلا يتمثل فى الريع) والملكية المندمجة فى العمل (الدخل المشترك للعمل ورأس المال) ، والعمل المجرد عن الملكية (دخل الاجراء[٦٢]) . « Les prolétaires » . ومع هذا الوضع المركب والمعقد لهيكل تركيب الدخول تصبح قضية التملك (بعوض أو غير عوض) هى السبب الرئيسى لعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين ، وبالتالى لانعدام التعادل فى الدخول الموزعة وللتفاوت الاجتماعى ، وذلك على اعتبار ان عنصر الملكية يضفى على صاحبه امكانيات كثيرة تؤهله ان لم تكن فى صورة انتاجية أفضل من غيره (حيث يمتزج العمل برأس المال) وبالتالى لزيادة جديدة فى الثروة ، فعلى الاقل اعطائه فرصة أكبر فى الحصول على دخل (حيث ينضاف دخل عنصر الملكية الى عنصر العمل) .

وفى حالة علاج هذا الوضع ، فقد ساهم المفكرون فى ايجاد حلول كثيرة تبلورت فى شكل سياسات معينة يمكن أن نسوق هنا مثالين لها ، - على اعتبار انهما يمثلان أكثر السياسات المتبعة فى معالجة الوضع الحالى - بسياسة « التقريب الطبقى » المطبقة فى المجتمعات الرأسمالية المتطورة ، (وخاصة الدول الصناعية المتقدمة فى غرب أوربا) ، وسياسة تذويب الفوارق بين الطبقات المأخوذ بها فى عدد لا بأس به من الدول المتخلفة ومن بينها مصر ، وذلك لظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية خاصة بهذه الدول أدت الى أن يكون من المناسب بالنسبة لها - حتى ولو كان البعض منها يوجه عملية التنمية الاقتصادية فى حدود ما يوصى به النظام الاشتراكى من مبادىء وموجهات - إنتهاج هذه السياسة ولو لفترة زمنية معينة ريثما تتمكن الدولة من تهيئة الظروف المناسبة لتطبيق المثاليات النظرية المستحب الوصول اليها[٦٣] .

فسياسة التقريب الطبقى المتبعة فى الرأسماليات المشار اليها تقتصر على مجرد الحد من

الفوارق بين الطبقات باعادة توزيع الدخل القومى « Revenu National » « National Income » فى صالح بعض الطبقات العاملة الضعيفة اقتصاديا واجتماعيا – ويتجلى ذلك بصفة خاصة فى قيام الدول بكثير من النفقات التحويلية أو الناقلة – دون أن تغير من طبيعة البنيان الطبقى ، أى من غير أن تصفى طبقة الرأسماليين وملاك وسائل الانتاج ، وهو الامر الذى يعنى فى النهاية الحد من الصراع الطبقى مع الابقاء على الاوضاع الطبقية فى المجتمع . وبعبارة اخرى دون ان يترتب على ذلك افناء التقسيم الطبقى السائد .

أما سياسة تذويب الفوارق بين الطبقات ، فانها تختلف من سياسة التقريب السابقة وكذلك سياسة الغاء الطبقات السابق الحديث عنها ، اذ انها تتمثل فى ضمان سهولة الانتقال بين كافة الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث لا تقوم عوائق من القانون او الواقع تحول دون جهود الافراد فى هذا السبيل ويعنى ذلك ضمان السيولة الاجتماعية أى المعاونة على الانتقال او التحرك الاجتماعى « Mobilité Sociale » من طبق الى أخرى ، وهو الامر الذى يتطلب العمل على تصفية الطبقات التى تملك ولا تعمل والتى تعيش على دخل بلا عمل (ريع) والتى يصعب الانتقال اليها . وهذه هى الطبقات المالكة لرؤس الاموال فحسب ، والتى لا تسهم بأى دور فى الادارة الاقتصادية للانتاج . ويتصل بهذا الاجراء السابق ان يصبح العمل اساسا للقيمة الاجتماعية للفرد ، وان يصبح المصدر الاساسى للدخل . وكذلك العمل على ضمان التقارب بين الطبقات الاخرى وذلك بالحد من الثروات والدخول الكبيرة ، وبرفع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة ، واقرار مبدأ تكافؤ الفرص عملا وخاصة فى مجالى العمل والخدمات الاساسية اللازمة لحياة الانسان ولتنمية قدراته ومثلها التعليم والعلاج . وبتطبيق الاجراءات المتقدمة تحل ظاهرة الفئات الاجتماعية المفتوحة محل ظاهرة الطبقات المغلقة ، والتى تعنى أمرين متكاملين اولهما : أن ينقسم المجتمع الى عدة فئات اجتماعية يكون لكل منها دورها الاجتماعى الخاص بها ، وثانيهما ، ان يتحدد انتماء الفرد الى فئة من هذه الفئات بناء على قدراته وعلى دوره الاجتماعى[٦٤] .

غير انه بالرغم من وجود هاتين السياستين (وغيرهما من السياسات) التى نستطيع ان نقف على مضمونها واتجاهاتها فى ميزانية الدولة ، فانه من الملاحظ ان محاولة تحقيق تكافؤ الفرص عن طريق الموازنة العامة يعتبر هو الآخر أمراً صعبا ، وان كان يلاحظ أنه أيسر نواله من تعادل الدخول ، ولهذا فان كل ما يمكن أن نقرر به هنا وباطمئنان لما يمكن أن تحققه الموازنة فى المشكلات المتعلقة بتكافؤ الفرص والحظوظ بين الناس هو توفير الضمان والتأمين لجميع المواطنين وعلى وجه الخصوص فى مجالات التعليم والصحة والعمالة ، و... المجالات (وغيرها) أمور لا شك فى أنها تسهم فى التخفيف من حدة التفا... الاجتماعى ، كما أنها تساعد على تحقيق التوازن فى هذا المجال .

(٣) البحث عن المعيار المناسب للتقرير بتمام اندماج التوازن الاجتماعي المتحقق عن طريق الموازنة العامة في التوازن العام للإقتصاد القومي

وبفراغنا من هذه النقطة ، فانه يتبقى لنهو الشق الاخير من حديثنا سابق الاشارة اليه ان نشير الآن للمعيار الذى يمكن ابتداء منه ان نقرر بتمام اندماج التوازن الاجتماعي (المتحقق عن طريق الاجراءات الخاصة بتوزيع واعادة توزيع الدخول فى المجتمع) فى التوازن العام للاقتصاد القومى على نحو مؤثر وفعال .

والواقع ان الاهتداء لمثل هذا المعيار يعتبر من ادق الامور بالنظر الى ان معظم دول العالم لا تعرف التطابق بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية فيها لما يوجد من أوجه المغايرة والاختلاف فى ظروف كل دولة واحوالها الواقعية ، وبالتالى تتعدد اشكال التوازن الاقتصادى والاجتماعى المستهدفة تحت تأثير ما يتقرر فيها من سياسات اقتصادية ومالية والوسائل المتوافرة لتحقيقه . الآ انه يمكن التغلب على هذه الصعوبة (والى حد كبير) اذا نحن أحللنا المشكلة الحالية فى اطار المبادىء الاولية المتعارف عليها فى النظرية الاقتصادية .

فمن المعروف بالتطبيق لهذه النظرية ، أن عدم المساواة فى توزيع الدخول قد تدفع اصحاب الدخول المرتفعة الى اكتنازها ، الأمر الذى يقلل من فرص الاستثمار وبالتالى التقدم الاقتصادى . وبالعكس فان التقارب فى توزيع الدخل (او احداث نوع من المساواة فيما بينها) يزيد من نفقات الاستهلاك[٦٥] ، وبالتالى يزداد الطلب الاستهلاكى ، الامر الذى يؤدى فى النهاية الى زيادة الانتاج . وبناء على هذا ، فانه فى الاحوال التى يجرى فيها اعادة توزيع الدخول بطريقة تتفق وتحقيق أكبر قدر من العدالة ، – وهو أمر يختلف الحكم فيه كما قدمنا وفقا لعوامل الزمان والمكان – يقل الاكتناز ويزيد الطلب ، وبالتالى يزيد الناتج الاجتماعى ويقوى بذلك تطور التقدم الاقتصادى ، وان كان هذا يتوقف فى كل الاحوال على مدى مرونة الجهاز الانتاجى نفسه ، أى درجة قابلية القوى الانتاجية المتوافرة للمجتمع لمواجهة الزيادة فى الطلب . وبمعنى آخر ، فانه يجب أن يراعى فى اعادة التوزيع هذه ان يكون ما تتمخض عنه من أثر فى زيادة الطلب الكلى (الخاص والعام) مساويا لمرونة الجهاز الانتاجى . فاذا لم يتحقق الاشتراط المتقدم بأن نتج عن اعادة التوازن زيادة كبيرة فى الطلب يعجز الجهاز الانتاجى القائم عن مواجهتها ، انقلب الوضع السابق ، وهو الأمر الذى ينجم عنه حدوث اختناق فى الانتاج ، مع ما يترتب على ذلك من ارتفاع فى مستوى الاسعار ، وبالتالى اختلال فى مستوى التوازن الاقتصادى . (وان كان هذا لا ينفى أنه فى بعض الدول الرأسمالية المتقدمة نجد أن وجود الفوارق بين الدخول

يزيد فى فرصة الادخار اكبر مما لو كانت الدخول متساوية أو شبه متساوية.

وعلى هذا ففى الحالة التى يوجد فيها توازن اجتماعى مخطط بغض النظر عن نوعية التخطيط السائد[٧] يستغرق تحقيقه سنوات محددة ، فإنه يجب ان نحدد خلال الفترة موضوع الميزانية الجزء الواجب تحقيقه من هذا التوازن فى الحدود الاقتصادية السابقة . ويتم التوازن الاجتماعى اذا ما ترتب على تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة عن فترة الموازنة تحقيق الجزء المحدد منه ، بمعناه سابق الاشارة اليه .

الحواشى (مراجع وتعليقات)

(١) وهو الامر الذى نشأ نتيجة التفاعل بين المالية والاقتصاد فى الاطار المشار اليه فرع حديث من فروع المعرفة العلمية فى مجال العلوم الاقتصادية ، يطلق عليه الاقتصاد المالى .

(٢) – راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، ص ٣٩٣ – ٤٢٠ ، والدكتور رياض الشيخ : المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ – ٢٣٨ و ص ٢٥١ – ٢٧٥ ، استاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : الميزانية العامة ، ص ٤١ – ٤٨ ، طريقة تنظيم ميزانية الدولة : ترجمها عن الالمانية محمد عدلى عبد المنعم ، مذكرة رقم ٧٦٢ ، القاهرة ، مارس ١٩٦٧ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

H. Brochier et P. Tabatoni : « Economie Financière » op. cit. (pp. 499-514); M. Duverger : Institutions Financières : op. cit. (pp. 330 et suiv.), O.N.U. : Structures des Budgets et classification des Comptes Publics » New York, 1953. F. S. Bray et R. Stone : « Presentation of Central Governments Accounts, Cambridge 1948, Julius Margolis : National Economic accounting - Reorientation needed » in: Review of Economics and Statistics, 1952.

(٣) – ويلاحظ فى جميع الاحوال ان أى تقسيم من التقسيمات المتداولة لا بد وان يستند الى عدد من المعايير او الاسس التى يمكن بواسطتها ضم جميع العمليات المتشابهة فى مجموعة واحدة بحيث يتحقق التجانس داخل هذه المجموعات ، كما يمكن تمييز هذه المجموعات عن بعضها البعض بمعنى أو آخر . وبطبيعة الحال يتوقف اختيار هذه المعايير على الهدف المراد الوصول اليه .

(٤) – راجع فى ذلك بصفة خاصة مؤلف الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، سابق الاشارة اليه ، (ص ٢٣٦ – ٢٣٨) .

(٥) – ومن الملاحظ فى هذا الشأن ، ان الكفاءة المشار اليها فى المتن لا تتوقف على نظام التقسيم فحسب ، بل هناك عوامل أخرى من بينها حسابات التكلفة للوحدة ونظام المتابعة وكفاءة الموظفين والمتخصصين المتولين لهذا الامر ، ومدى توافر التدريب أو الخبرة المناسبة .

(٦) – وإن كان تجدر الاشارة هنا ، الى ان من علماء المالية العامة من يرى عدم وجود تقسيم ادارى للايرادات العامة ، بل ويذهب ايضا الى انه بافتراض وجود مثل هذا التقسيم ، فانه لا يخدم غرضا من أغراض الميزانية العامة . ومن هذا الرأى فى مصر ، أنظر مؤلف الدكتور احمد حافظ الجعوينى : اقتصاديات المالية العامة ، (ص ٣٦٨) سابق الاشارة اليه . وهو رأى يخالف به الرأى السائد . ومع أننا نقر لهذا الرأى بوجاهة بعض ما يصدر عنه فى وجهة نظره من أفكار نظرية ، فان التقسيم موضع المناقشة موجود بالفعل فى الكثير من الموازنات العامة ، ومن بينها الموازنة العامة لميزانية مصر فى أوضاعها الراهنة ، فضلا عن انه يوجد لتقسيم الايرادات العامة على هذا النحو من المزايا الكافية فى حد ذاتها لتبرير الابقاء عليه ، وان كان هذا بطبيعة الحال ينبغى أن يتم فى حدود وبضوابط معينة بحسب الحالة المالية الخاصة بكل دولة على حدة .

(٧) – هذا وإن كان بعض علماء المالية العامة يرون أن هناك من النفقات العامة ما يستحسن بقاؤه فى بند مستقل بالرغم من أنها فى حد ذاتها لا تنجز وظيفة معينة مثل خدمة الدين العام . ووجهة نظرهم فى ذلك معقولة ومبررة تدعونا الى تأييدها . فبالاضافة الى صعوبة توزيع نفقات خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة ، فان لها من الاهمية الخاصة ما يبرر بقاءها فى بند واضح ومتميز . أنظر فى ذلك ، مؤلف الاستاذين الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، ص ٣٩٧ ، سابق الاشارة اليه .

(٨) – ونود ان نسترعى الانتباه هنا الى ملاحظة غاية فى الاهمية ينبغى علينا مراعاتها حتى لا نقع فى بعض الاخطاء حالة اهمالها . هذه الملاحظة تتلخص فى أنه لما كان من الطبيعى أن يشترك عدد من الوزارات والوحدات الحكومية فى القيام بوظيفة معينة ، فانه يصبح من الصعوبة بمكان اجراء مطابقة او مقارنة مباشرة بين التقسيمين الوظيفى والادارى . فمن الخطأ مثلا مقارنة المبالغ المدرجة تحت بند « الصحة » أو « التعليم » فى التقسيم الوظيفى ، مع النفقات الواردة تحت بند « وزارة الصحة » ، أو « وزارة التعليم » فى التقسيم الادارى . (وان كان من الممكن فى بعض الاحوال اظهار مدى مساهمة كل وزارة أو وحدة فى انجاز وظيفة ما باستخدام التبويبات الفرعية) .

(٩) – الدكتور بركات ، والدكتور دراز ، المرجع السابق ، ص ٤٠٨ ، والمراجع المشار اليها فيه .

(١٠) – Jesse Burkhead : « Government Budgeting » op. cit. page 128 .

(١١) – الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادىء الاقتصاد العام ، (ص ٤٠٩ – ٤١٠) .

(١٢) – ويمكن التدليل على هذا التقسيم من واقع بيانات الموازنات المصرية العامة ، وعلى الاخص فى فترة ما بعد السبعينات .

(١٣) – راجع فى تفاصيل هذه التقسيمات ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٢٥١ - ٢٧١) .

(١٤) – ومن المعلوم ان لهذه الدراسات المقارنة – فى الأزمنة والامكنة المختلفة – دلالتها وأهميتها الكبيرة لدراسة تطور الهيكل الاقتصادى والاجتماعى بين فترة واخرى وكذلك لمقارنة هذا الهيكل بين بلد وآخر .

(١٥) – ولهذه الاعتبارات فان لهذه العمليات (أو كما يُعبّر عنها عملا بالميزانية الجارية) أهميتها ودلالتها كأداة لتحديد السياسة الاقتصادية أو المالية والاشراف على تنفيذها . وتستمد الميزانية الجارية أهميتها فى هذا الخصوص من الاعتبارات التالية : أ – الحجم ب – التكرار والانتظام ، ج – الاهمية الاقتصادية للعمليات الجارية ، أو بعبارة أخرى تحقق المنافع من العمليات الجارية فى نفس الفترة .

(١٦) – وينطبق ذلك بصفة عامة على الأوضاع السائدة فى الدول الاشتراكية وفى كثير من الدول المتخلفة الساعية الى التنمية الاقتصادية .

(١٧) – وذلك بالنظر الى أن خدماتها على خلاف خدمات الاستهلاك لا تنفذ بمجرد استعمالها .

(١٨) – أنظر الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٢٦٢ – ٢٦٣) .

(١٩) – وهى ظاهرة ضارة كثيرا ما نقف على أمثلة صارخة لها فى العديد من الدول المتخلفة التى لا تخصص مجهودات وموارد كافية للنهوض بكافة جوانب الاستثمار الانسانى **Invistissement humain** فيها حتى يعرف المجتمع سبيله الى الاستعانة من « كم » يخصصه للاستثمارات المادية عن طريق ما يحدثه « كيف » أو نوعية القوى البشرية فيه من آثار فى مختلف مجالات هذا الاستثمار .

(٢٠) – للمزيد من التفاصيل ، راجع فى ذلك مؤلف الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، سابق الاشارة اليه ، (ص ٢٧٢ – ٢٧٥) .

(٢١) – بالنظر الى انه يؤدى الى زيادة الطلب على العرض الكلى ، وبالعكس .

(٢٢) – راجع فى ذلك ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٢٤٤ – ٢٥١) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : سابق الاشارة الى مؤلفهما ، (ص ٤١١ – ٤١٩) ، الاستاذ فؤاد يونس : ميزانية البرامج والاداء ، المنظمة العربية للعلوم الادارية (مركز البحوث الإدارية) ، القاهرة – يوليو (تموز) ١٩٧٠ ، الدكتور احمد الجعوينى المرجع السابق ، (ص ٣٧٨ – ٣٨٠) الدكتور محمد عادل الهامى : أسلوب استخدام ميزانية البرامج والاداء فى ظل الاصلاح الاقتصادى والمالى – القاهرة ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٨ ، وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة :

Philippe Dunand et Xaxier Greffe : « Problèmes Budgétaires Contemporains » (Titre II, Les Budgets de programmes aux Etats-Unis » par X. Greffe,(pp. 139-280), R. Jacomet : L'adaption du Budget aux taches de l'Economie moderne » (pp. 45-49), in Fin. Publ. No. 1, 1953.

وللمزيد من التفصيلات أنظر باللغة الانجليزية مجموعة الدراسات المنشورة تحت عنوان :

« Program Budgeting » _ David Novick edit. Harvard University Press. Mass. 1965

(٢٣) – وفى هذا الصدد ينبه الزميل الاستاذ الدكتور دراز فى مؤلفه المشترك مع الاستاذ الدكتور بركات ، ص ٤١١ ، سابق الاشارة اليه ، الى انه قد يبدو لاول وهلة أن السؤالين متداخلين لدرجة أن أحدهما يُغنى عن الآخر ولكن لو افترضنا أن مبررات التوزيع الانفاق مبررات سياسية – وقد رأينا أن العوامل السياسية تلعب دورا كبيرا فى هذا المجال – لظل التساؤل قائما .

(٢٤) – يجدر بنا أن نشير هنا الى أن تعبير ميزانية الاداء « Performance Budgeting » قد أستخدم فى مبدأ الامر للاشارة الى الاصلاحات التى أدخلت على بعض الميزانيات فى الولايات المتحدة الامريكية فى الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية . ولمن يرغب فى الوقوف على التطور التاريخى لميزانية الاداء فى هذه الدولة فليرجع على سبيل المثال الى مؤلف :

Arther Smithies : « The Budgetary Process in the United States » (Chapters IV - XI and XVIII) .

(٢٥) – من هذه الوجهة من النظر ، راجع فى ذلك (Jesse Burkhead op. cit. (p. 139 وأنظر أيضا فى الاشارة لهذه التفرقة ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ – ٢٤٦ .

(٢٦) – ويمكن أن نضرب مثالا توضيحيا لذلك بما يلزم لتحقيق أهداف السياسة التعليمية فى الدولة . فلتحقيق هذه الاهداف فاننا يمكن أن نجد فى الميزانية العامة تحت بند الخدمات التعليمية برامج التعليم بمختلف مراحله ، ومن بين التعليم فى المرحلة الاولى مثلا برنامجا لبناء وتجهيز عدد من المدارس الابتدائية . ومن الطبيعى أن يتولى تنفيذ هذا البرنامج عدد من وحدات الاقتصاد العام (الادارية أو الانتاجية) . ولكل من هذه الوحدات المختلفة وحدات الاداء الخاصة بها . فنجد منها مجموعة مخصصة لاعمال البناء وثانية لعمليات التجهيز وثالثة لاعداد تدريب العنصر البشرى اللازم أو الادارة .

(٢٧) – وبعبارة أخرى فان تكاليف البرنامج والحال على ما تقدم ، ما هى الا المجموع الحسابى لتكاليف العديد من وحدات الاداء التى يتكون منها البرنامج .

(٢٨) – وبالاضافة الى ذلك ، فانه يمكن استخدام هذه الميزانية الاخيرة فى أغراض الدراسة والتحليل التى تقوم بها السلطات التنفيذية الاعلى درجة .

(٢٩) – ومن أمثلة ذلك استصلاح مساحة معينة من الاراضى لاغراض الزراعة ، أو تمهيد مساحة الف كيلو متر من الطرق لاستخدامها فى نقل الاشخاص والبضائع أو زيادة عدد الاسرة فى المستشفيات العامة بنسبة معينة من الاعداد المتوافرة وهكذا .

(٣٠) أنظر فى تفاصيل ذلك الاستاذ الدكتور دراز ، ص ٤١٦ ، وما بعدها ، المرجع سابق الاشارة

(٣١) - يستمد الفكرة الاساسية لهذا التقسيم المركب من الزميل الاستاذ الدكتور دراز فى مؤلفه بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور بركات ، (ص ٤١٩ - ٤٢٠) ، سابق الاشارة اليه .

(٣٢) - راجع فى ذلك الاستاذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات فى التخطيط المالى ، سابق الاشارة اليه ، وعلى الاخص (من ٣٠٩ - ٣٣٠) ، ومن (٣٣١ وما بعدها) ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، (ص ٣١٩ - ٣١٧) ، الدكتور خطار شلبى ، المرجع السابق (ص ١٩٦ - ٢٠٢) ، الدكتور رياض الشيخ ، (ص ٣٢٧ - ٣٦٢) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :
H. Brochier et P. Tabatoni: op. cit. (pp. 484-495), M. Masoin : L'équilibre Fondamental des Finances Publiques » in : Fin. Publ. No. 4, 1946, R. Stucken: « Le déficit Budgétaire et son Financement » (pp. 189-293), in: Revue de Sc. Fin. Avril-Juin 1958, Omar Makalou: op. cit. (pp. 26-38), J. Meynaud: « Politiques économiques comparées ». Cours I.E.P. Tome II, Paris 1954-55, Alain Barrère: « Politique Financière » (3ème partie, l'Intégration écon. des Finances publiques, pp. 399 et suiv.), Du même auteur: « Economie financière », Tome 2. (pp. 194-212) et « The problem connected with Budgetary equilibrium » (La problématique de l'équilibre budgétaire) in: Public Finance. Vol. V. 5ème année, No. 2, 1950 (pp. 150-161), R. A. Musgrave: The Theory of public Finance op. cit. (pp. 205-217), Jan Tinbergen : Welfare economics and Income distribution », (pp. 490-504), in American Economic Review papers and proceedings, 1957, J. Burkhead: The Balanced Budget (pp. 191-216), in Quart. J.,Econ. U.S.A. May 1954 .

(٣٣) - وذلك بمعنى وجود حسابات متوازنة يمكن بواسطتها ممارسة رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة .

(٣٤) - وإن كان هذا بالطبع ينبغى ألا ننسى معه ما سبق أن ذكرناه أن تمام الانفاق يفترض سبق الحصول على الايرادات العامة حتى تستطيع الدولة القيام به .

(٣٥) - وذلك بمراعاة أن منطق هذا الفكر يرى ان الأزمة التى تحل بالنشاط الاقتصادى ينتج عنها نقص فى الدخل القومى وبالتالى فى وعاء الضرائب ، وبالتالى أيضا تصبح الموارد العامة أقل من الانفاق العام .

(٣٦) - ومع ذلك فقد يكون من المقبول الحد من الانفاق العام فى حالة واحدة وهى اذا ما كانت الازمة ناتج عن زيادة الطلب الكلى زيادة اختنق معها الانتاج نظرا لعدم كفاية وسائله . وحتى فى هذه الحالة فانه ينبغى الاقتصار فى الحد من الانفاق العام على الانفاق المخصص للاستهلاك اذا أردنا أن يعطى الاثر المطلوب .

(٣٧) - راجع فى ذلك ما سلف ذكره بالبند (ج) من المبحث الثانى (الفصل الثانى من الباب الثانى من هذه الدراسة عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومى) . وذلك فيما يتعلق بالمقدرة التكليفية

(٣٨) – وان كان ينبغى أن يلاحظ فى هذا الشأن ، أن التغير الكيفى فى مقومات الانفاق العام يقتضى تحديد أنواع الانفاق حسب طبيعة النفقة وآثارها .

(٣٩) – يقصد هنا بالتحويلات ، التحويلات غير التعاقدية ، أى التحويلات التى لا يتوافر لها صفة الالتزام ، كالمنح والاعانات التى تعطيها الدولة لدول أجنبية .

(٤٠) – وهو الامر الذى يعنى استنفاذ المقدرة المالية القومية وعلى الاخص المقدرتين التكليفية والاقراضية ، على النحو الذى أشرنا اليه من قبل بمناسبة الحديث عن العوامل المالية التى تحد من التوسع فى الانفاق العام .

(٤١) – وان كان من الملاحظ فى المقابل لذلك أن هذا التخفيض لا يعتبر علاجا لعجز الميزانية العامة على النحو المنشود .

(٤٢) – راجع فى ذلك ما أوردناه بالبند (ج) عن الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب فى توجيه النشاط الاقتصادى وفقا لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، والتعريف بالفراغ الضريبى ووظائفه فى هذا المجال . (المبحث الثالث الفصل الاخير الوارد بالباب الثالث من هذه الدراسة) .

(٤٣) – ويرجع ذلك عادة لتناقص منافع الوحدات الحدية (أو الاخيرة) من الدخل مع تجاوزه لحدود معينة ، وخاصة بعد اشباع الافراد لمختلف حاجاتهم الفطرية والمكتسبة ومن ثم يتجه هؤلاء الافراد للانفاق على السلع الكمالية ، بل وربما غير المفيدة .

(٤٤) – عن طريق الزيادة فى كمية النقود المتداولة ، الناتجة عن التوسع فى الاصدار النقدى أى بخلق نقود جديدة .

(٤٥) – أى بين ما يكتنز (الاكتناز) « La Tésurisation » (الادخار دون أن يعقبه استثمار) وما ينفق فى أوجه استثمارية واستهلاكية .

(٤٦) – وذلك بالنظر لما يترتب عليه من آثار تتزايد فى هذه الحالة بمعدل متزايد .

(٤٧) – أى كانت هناك اتجاه لزيادة الانفاق الكلى زيادة كبيرة مع زيادة الموارد المالية زيادة بذات الوصف .

(٤٨) – وترجع أهمية ذلك لما لهذه المستويات من أهمية فى الحفاظ على طاقات الافراد الانتاجية ، اذ أن تأمين حد أدنى فى هذا الخصوص يعتبر أمرا لازما لقيام الانتاج وتجدده ومسايرته للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التى تطرأ على المجتمع .

(٤٩) - ويمكن أن يتضح ذلك عن طريق تخير بعض الأمثلة نماذج من هذه الاقتصاديات والتأميل في نمط توزيع ملكية أدوات الانتاج ووسائله في كافة قطاعات الاقتصاد القومي الاساسية فيما بين أفراد المجتمع أو المجتمعات التي تكون محلا للدراسة .

(٥٠) - أي التنقل الاجتماعي « La mobilité Sociale » فيما بين مختلف طبقات المجتمع دون وجود عوائق قانونية أو واقعية .

(٥١) - وان كانت هذه الظاهرة (الرفاهية) لا يثور البحث عنها عادة الا بعد تخطى المجتمع لمرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وبعبارة أخرى في الحالات التي يبلغ فيها مجتمع من المجتمعات حدا معينا من التقدم الاقتصادي .

(٥٢) - من المؤلفات المفيدة في اجلاء هذه التفاصيل ، راجع على سبيل المثال باللغة الفرنسية :
H. Brochier : Finances publiques et redistribution des revenues, Paris, A. Colin, 1950, Julius Branik: Le Budget et la distribution du revenu National (pp. 1-45), Rapport général » in: « Travaux de la XXIIIème Session de l'I.I.E.P. (1967), publié in: « Public Finance », Vol. 23, Amsterdam 1970 .

وباللغة الانجليزية : B. de Jouvenel: « Ethics of Redistribution », Cambridge University Press, 1951, A. T. Peacock: Income redistribution and Social Policy (J. Cape, London, 1954) .

وباللغة العربية أنظر مؤلف الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، الفصل الخامس عشر ، السياسة المالية ومشكلة التوزيع ، (ص ٤٣٣ - ٤٨٠) .

(٥٢) - وهي ضرائب كما سبق أن ذكرنا يقع عبؤها على الفئات الاجتماعية محدود الدخل ، وبالتالي يزداد التفاوت فيما بين الدخول الموزعة في المجتمع .

(٥٣) - وبعبارة أخرى فان اعادة التوزيع يقصد بها تغيير حالة التوزيع نتيجة لتدخل الدولة بواسطة وسائلها المالية وغير المالية .

(٥٤) - راجع في تفاصيل هذه المعايير وعلى الأخص الدخل ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٤٥٠ - ٤٥٤) .

(٥٥) - ويلاحظ على ما تقدم ، ان السياسة المالية ليست هي السبيل الوحيد أو الافضل في كل الاحوال لتحقيق هذا الهدف في سائر الأحوال والظروف . فتشريعات الحد الادنى للاجور والحماية الجمركية والقوانين المختلفة المنظمة للتجارة ، كل هذه الوسائل وغيرها قد تؤدي الى نتائج توزيعية ، وربما كان التدخل في التوزيع يشكل أحد أهدافها .

(٥٦) - للتعرف على المبادىء الاساسية في توزيع الدخل القومي والاسس الموجهة لهذا التوزيع . أنظر على سبيل المثال :

Reymond Barre: « Economie politique » Tome Second (Deuxième Partie, Le Revenu National et sa repartition, Titre I: Les aspects généraux de l'analyse de la répartition pp. 5 et s. Titre II: La Repart. en Econ. décentralisé Capitaliste, pp. 49 et s. et Titre III, La repart... en Econ... Centralisée collectiviste pp. 281-303), P.U.F. 1964; J. Marchal et J. Lecaillon : La repartition du du revenu National, Vol. III, Génin, Paris, 1958 Nicolas Kaldor: Alternative theories of distribution, Review of Economic Studies, XXIII (2), 1955-56 (pp. 83-100) .

(٥٧) – وهذه الاعتبارات وغيرها تعد من الامور التى تؤثر فى توزيع الدخول تأثيرا يبعده ، قليلا أو كثيرا ، وفقا لمدى قوة هذه العناصر ، عن التوزيع الذى يعكس فى تفاوته توزيع الانتاجية النسبية بين مختلف الافراد .

(٥٨) – راجع فى ذلك مؤلف « Leon Kurowski » ومقال « A. Zvervev » المشار اليهما من قبل .

(٥٩) – أنظر فى ذلك بصفة خاصة ، مؤلف الدكتور خطار شلبى انف الذكر ، الجزء الاول ، الموازنة العامة ، ص ١٩٦ – ٢٠٢ ، والدكتور كمال غالى : الاقتصاد المالى ، (ص ٢٨٠ – ٢٩٥) ، ومؤلف :

H. Brochier et P. Tabatoni: « Econimie Financière » (3ème partie, Ch. II, Sect II, 1 __ Les Fondements doctrinaux de la redistribution budgétaire (p. 484-487) .

(٦٠) – راجع فى ذلك ، مؤلفنا : « الاقتصاد الاشتراكى » المطلب الثالث الخاص بمفهوم مبدأ المحاسبة الاقتصادية من خلال بيان الاسس والقواعد التى تحكم تسيير المشروع الاشتراكى . الوارد بالفصل الرابع الخاص بالتخطيط الاقتصادى ، (ص ١٣٤ – ١٤٢) وبصفة خاصة ص ١٣٧ وما بعدها .

(٦١) – ومما يستحق أن ننبه اليه هنا ، انه ليس من اللازم أن يقترن التقدم الحضارى بالتقدم الاقتصادى (المادى والتكنولوجى) فى جميع الاحوال . فكثيرا ما يوجد فى عالمنا المعاصر من الدول المتقدمة ولكنه لا يتوافر لها مستوى حضارى يسمح للتمكين لمبادىء العدالة الاجتماعية من الانطباق على نحو يذكر ، وبالتالى فانه يمكننا أن نقرر بالتتابع المنطقى (بناء على الاستقصاء وليس الاستقراء) انه ليس من الضرورى أن يصطحب التخلف الاقتصادى بالتخلف الحضارى ، وان كان يمكن بطبيعة الحال أن يكون هذا الاخير مصدرا ومظهرا للتخلف فى الدول المتخلفة .

(٦٢) – وذلك على العكس من الدول الاشتراكية ، حيث تتميز « العدالة التوزيعية فيها » بأنها – بصفة عامة – سابقة على التوزيع وليست لاحقة له ، اللهم فى الحالات التى يسمح فيها بالملكية الخاصة لبعض وسائل الانتاج . راجع فى تفاصيل ذلك ، مقال « Marian Weralski » سابق الاشارة اليه .

(٦٣) – ومن هذه الاعتبارات والظروف على سبيل المثال تدبير عمل انتاجى مناسب لكل من يفقد حقه فى ملكية وسائل الانتاج بناء على ضرورة السيطرة على وسائل الانتاج الاساسية المحدودة فى مجتمع متخلف ينتقل الى الاشتراكية . فمثل هذه الصعوبة ، قد تقتضى ارجاء البت فى موضوع تملك هذه الوسائل لحين الوصول بالجهاز الانتاجى لحالة تسمح باستيعاب الاشخاص الذين تحولوا من الملكية المستندة الى العمل أو

المجردة عنه . حين حل هذه المشكلة . ولعل فى كثير من مجالات النشاط الاقتصادى فى الزراعة خير مثال يمكن الاستدلال به على ذلك ، حيث يثير هذا النشاط العديد من المشكلات ، ليس فى الدول التى لا تزال فى مرحلة التحول الاشتراكى ، بل وأيضا فى الدول التى فرغت من هذه المرحلة وأصبح يوجد بها اقتصاد قوى تتوافر له الأسس المتعارف عليها للنظام الاشتراكى فى التطبيق .

(٦٤) - ويلاحظ فى هذا الصدد أن « تذويب الفوارق بين الطبقات لا تعنى توحيد الدور الذى تقوم به مختلف الفئات الاجتماعية فى الانتاج ولا توحيد مستوى معيشتهم ما دام التفاوت فى الدخول والثروات مؤسس على التفاوت فى القدرات والجهود . كذلك لا يعنى التذويب القضاء على أفراد الطبقة التى تملك ولا تعمل ، بل يعنى القضاء على امتيازاتهم الطبقية وخاصة تلك المتولدة عن الملكية مع اعطائهم فرصة التحول الى فئات الشعب العاملة بتهيئة الظروف لخلق اعمال منتجة تستوعبهم . وأخيرا فان تذويب الفوارق لا يعنى الغاء الملكية الخاصة الغاء كاملا .

(٦٥) - نظرا لما هو ملاحظ من أن أغلب الدخول الموزعة تتجه الى الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ، وهى تمثل الاكثرية العددية فى المجتمع ، حيث تتميز هذه الفئات فى المعتاد بارتفاع الميل الحدى للاستهلاك الخاص ، بل انه حتى فى حالة قيام الدولة بنفقات تحويلية أو ناقلة لصالح هذه الفئات ، فانه غالبا ما يكون موضوعها سلع وخدمات يستفيد منها أفرادها ، وهو ما يزيد من الاستهلاك العام وفى نهاية الامر فانه باضافة هذا الاستهلاك الى سابقه يزداد الاستهلاك الكلى فى المجتمع .

(٦٦) - وهو أمر أصبح مألوف ومرغوب الحدوث وذلك لما للتوازن الاجتماعى من أهمية فى تحقيق إستقرار الأوضاع الاجتماعية فى المجتمع ، حيث يعتبر هذا الاستقرار كما قدمنا أحد الظروف الاساسية المواتية لإحداث التقدم الاقتصادى .

ثبت المراجع

(ا)-باللغـة العربيـة

احمد جامع ـ علم المالية العامة ـ الجزء الاول ـ الفن المالي ، مكتبة وهبة، القاهرة ١٩٦٥ .

احمد جامع ـ المذاهب الاشتراكية ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

احمد جامع ـ الاقتصاد الاشتراكي ، دراسة نظرية تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .

احمد حافظ الجعويني ـ اقتصاديات المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام ، دار العهد الجديد ، القاهرة ١٩٦٧ .

احمد رشاد موسى ـ دراسة في النظرية الاقتصادية ـ الجزء الاول ـ معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .

امين عبد الفتاح سلام ـ السياسة الغربية للدول المتخلفة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .

اسماعيل صبري عبدالله ـ تنظيم القطاع العام ، الاسس النظرية واهم القضايا التطبيقية ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

بيريسليفين ـ اسس تنظيم المالية العامة والتسليف، مطبوعات دار التقدم، موسكو (بدون تاريخ محدد) .

جلال احمد امين ـ مبادىء التحليل الاقتصادي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٧ .

جمال الدين محمد سعيد ومنيس عبد الملك ـ المالية العامة ، مطبعة لجنة البيان العربي ، القاهرة ١٩٦٢ .

حسن عواضة ـ المالية العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٣ .

حسين فهمي ـ الجنيه المصري بعد الثورة ، مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم (١) ، ١٩٧٢ .

حازم الببلاوي ـ النظرية النقدية، مقدمة الى دراسة الاقتصاد التجميعي مطبوعات جامعة الكويت ـ ١٩٧١ .
حسين خلاف ـ الاحكام العامة في قانون الضريبة ـ دار النهضه العربيه ـ القاهرة ١٩٦٦ .
حسن محمد حسين ـ البحث الاحصائي ـ القاهرة ـ ١٩٥٧ .
خطار شبلي ـ العلوم المالية ، الجزء الاول ، الموازنة ، بيروت ١٩٦٢ .
خليل حسن خليل ـ دور رؤوس الاموال الاجنبية في تنمية الاقتصاديات المتخلفة ، رسالة دكتوراه متقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهره ١٩٦١ .
رفعت المحجوب ـ المالية العامة ، الكتاب الاول : النفقات العامة، والكتاب الثاني : الايرادات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
رفعت المحجوب ـ الاقتصاد السياسي ـ الجزء الاول ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ١٩٧١ .
رفعت المحجوب ـ الطلب الفعلي ، مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة في النمو ـ دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
رفعت المحجوب ـ اعادة توزيع الدخل القومي من خلال السياسة المالية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .
رفعت المحجوب ـ السياسة المالية والتنمية الاقتصادية ، المطبعة العالمية ، رسائل في التخطيط القومي « ٣٨ » ـ القاهرة ١٩٥٩ .
رياض الشيخ ـ المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي في في الراسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .
رشيد الدقر ـ المالية العامة ـ الجزء الثاني ـ موارد الدولة ونفقاتها ، مطبعة الجامعة السورية ، دمشق ١٩٥٨ .
زكريا احمد نصر ـ النقد والائتمان في الراسمالية والاشتراكية ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .
زكريا احمد نصر ـ مقدمة في نظرية القيمة ، القاهرة ١٩٦٥ .
زكريا احمد نصر ـ التحليل النقدي ، القاهرة ١٩٥٧ .
زين العابدين ناصر ـ علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .

عبد الحكيم الرفاعي
وحسين خلاف ـ مبادىء النظرية العامة للضريبة . القاهرة ١٩٥٣ .

عادل احمد حشيش ومصطفى رشيد شيحه ـ النظام الضريبي المصري ،
(دراسة انتقائية تحليلية) ، مذكرات على الاستنسل ،
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢ .

عادل احمد حشيش ـ نظرات في النظام الضريبي للمملكة المتحدة، محاضرات
القيت على طلبة دبلومي الدراسات العليا في الاقتصاد
والقانون العام . مطبوعة على الاستنسل ، الاسكندرية
. ١٩٧١

عادل احمد حشيش ـ تاريخ الفكر الاقتصادي ، دراسة انتقائية ،
انتقادية ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٤ .

عادل احمد حشيش ـ الاقتصاد الاشتراكي، مؤسسة الثقافية الجامعية،
الاسكندرية ١٩٧٢ .

عادل احمد حشيش ـ محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي ،
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٠ .

عاطف صدقي ـ الضرائب في الاتحاد السوفيتي، تنظيمها ودورها، الجمعية
المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع . القاهرة
. ١٩٦٤

عاطف صدقي ـ مبادىء المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول ،
مبادىء المالية العامة ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، الطبعة
الاولى ، القاهرة ١٩٦٤ .

عبد المنعم فوزي ـ النظم الضريبية ، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣ .

عبد المنعم فوزي ـ المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية ،
بيروت ١٩٧١ .

عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس البطريق ـ المالية العامة ،
الاسكندرية ١٩٦٨ .

علي عباس عياد ـ النظم الضريبية المقارنة ، الجزء الاول ، مؤسسة
شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٠ .

عبد الكريم بركات وحامد دراز ـ مبادىء الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب
الجامعة . الاسكندرية ١٩٧٣ .

عبد العال الصكبان ــ علم المالية العامة ، الجزء الاول ، الطبعة الثالثة ، دار الجمهورية ، بغداد ١٩٦٧ .

علي عبد الرسول ــ المبادىء الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٦٨ .

عبد الحميد القاضي ــ تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة . رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٨ / ١٩٦٩ .

عاطف السيد ــ محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي . مذكرة معهد التخطيط القومي القاهرة ١٩٦٦

عاطف السيد ــ تخطيط الموارد العامة ، التخطيط الضريبي ، مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ .

عبد الرحمن يسري ــ تحليل اثر العوامل الاجتماعية على التنمية الاقتصاديه. كلية التجارة ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٣ .

فؤاد يونس ــ ميزانية البرامج والاداء . المنظمة العربية للعلوم الادارية . مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، يوليو ــ تموز ١٩٧٠ .

كمال غالي ــ مبادىء الاقتصاد المالي . الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٨ .

محمد حلمي مراد ــ أصول الاقتصاد ، الجزء الاول ، مطبعة نهضة مصر ١٩٥٨ .

محمد حلمي مراد ــ الميزانية العامة ، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ، القاهرة ، معهد الدراسات العربية العالية ١٩٦٠ .

محمد حلمي مراد ــ اثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية العامة للضريبة ، محاضرات مطبوعة على الاستنسل القيت على طلبة الدراسات العليا في دبلومي الاقتصاد السياسي والقانون العام ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٧٢ ــ ١٩٧٣ .

محمد حسن الجمل ــ أصول المالية العامة، القاهرة (بدون تاريخ محدد).

محمد عبدالله العربي ــ مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول ، « نفقات الدولة » والجزء الثاني ، موارد الدولة (النظريات العامة) ، مطبعة لجنة التاليف والترجمة والنشر ، القاهرة ١٩٣٨ .

محمد ابراهيم غزلان ـ في مبادىء الاقتصاد ، نظرية القيمة والتوزيع ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ .

محمد حامد دويدار ـ مبادىء المالية العامة ، الجزء الاول ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٨ .

محمد حامد دويدار ـ في اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، دراسة للمشكلات الرئيسية لتخطيط التطور الاقتصادي في مصر ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٧ .

محمد دويدار ومصطفى رشدي شيحه ـ الاقتصاد السياسي ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٧٣ .

محمد زكي شافعي ـ مقدمة في النقود والبنوك . دار النهضة العربية ، الطبعة السابعة ، بيروت ١٩٧٣ .

محمد زكي شافعي ـ التنمية الاقتصادية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .

محمد لبيب شقير ـ علم المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ١٩٥٧ .

محمد وديع بدوي ـ دراسات في المالية العامة، دار المعارف بمصر ١٩٦٦ .

محمد مبارك حجير ـ ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٥ / ١٩٦٦ .

محمد عادل الهامي ـ أسلوب استخدام ميزانية البرامج والاداء في ظل الاصلاح الاقتصادي والمالي ، معهد الدراسات المصرفية ، القاهرة ١٩٦٨ .

محمد سعيد عبد السلام ـ دراسة في مقدمة علم الضريبة ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٨ .

محمد فؤاد ابراهيم ـ مبادىء علم المالية العامة ، الجزء الاول ، النفقات العامة والموارد العادية ، مكتبة النهضة المصرية (بدون تاريخ محدد) .

محمود رياض عطيه ـ موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ .

محمود عاطف البنا ـ الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، اكتوبر ـ ـ تشرين اول ، القاهرة ١٩٧٠ .

مصطفى رشدي شيحه ـ النظرية النقدية من خلال التحليـل الاقتصادي الكلي ، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٢ .

مصطفى القوني ـ المالية العامة والضرائب، مكتبةالانجلو المصرية، ١٩٥٢ .

نبيـل الروبـي ـ التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ، رسالة دكتـوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٣ .

هاشم الجعفري ـ مبادىء المالية العامة والتشريع المالي، مطبعةالاعظمي، بغداد ، ١٩٦١ .

يونس احمد البطريق ـ مقدمة في النظم الضريبية ، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية ١٩٧٢ .

(ب)-باللغـة الفرنسيـة

Ardant (Gabriel) — «Technique de l'Etat» — De la Productivité du Secteur public », Ed. P.U.F. Paris, 1953.

Ardent (G.) — Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires), Revue du Trésor, Sept. 1951.

Ardent (G.) — Théorie sociologique de l'impôt» (2 volumes), Ed. S E.V.P.E.N., Paris, 1956.

Atlam Baher. — «Le Système fiscal en Economie Socialiste», (L'exemple de l'URSS), Tome I et Tome II, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1969.

Alix (Edgard) — «Traité élémentaire de Science des Finances et de législation Financières Française», Paris, 1931.

Aventur (J.) — «Budget Social et développement économique», Revue de Science financière, Juillet-Sept. 1956.

Barrère (Alain) — « Politique financière », Dalloz, Paris, 1959.

Barrère (A.) — «Economie et Institutions financières », Tome I et II Dalloz Paris 1965.

Barrère (A.) — «Economie financière» 2ème édition, Dalloz, Paris 1971.

Barrère (Alain). — «Le Budget et la distribution du revenu Nationa,l Public finance, » Vol. 23 (1968), Amsterdam 1970.

Barrère (A.) — «L'interprétation de la Co-existence des Economies publiques et privées», Finance Archive, Avril, 1963.

Barrère (A) — «La problématique de l'équilibre budgétaire, Finances publiques» No. 2, 1950.

Barrère (A.) — Signification et Contenu de la politique Financière» — Revue de Science financière, No. 1. Janv.-Mars 1959.

Barrère (A.) — «Redistribution des Revenues, attribution de essources,» Revenu disponible, in R.S.L.F., Paris 1956.

arre (Raymond) — «Economie Politique», Tome I, P.U.F. Coll. «Thémis», Paris 1963.

Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre) — «Economie Finan ère», P.U.F., Collection «Thémis», Paris 1963.

Brochier (Herbert) — «Finances publiques et redistribution des revenus», Préface de J. Marchal, Paris, A. Colin, 1950.

Brochier (Herbert) — «Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement», Revue de Sciences Financière, No 3, Juillet-Sept. 1965.

Baudhuin (Fernand) — «Précis de Finances publiques» 3ème Ed., Bruxelles 1958.

Baude (Jules) — Lecture et Critique des Bilans. Les Editions comptables, Paris 1957.

Badouin (Robert) — « Agriculture et accession au développement», Ed. Apedone, Paris 1967.

Bertrand (L.) — «Le contrôle parlementaire des Finances Publiques», Ed. Clermond-Ferrand, Paris 1963.

Boudeville (Jacques-R.) — «Les programmes économiques», «Que sais-je?», P.U.F. 1963.

Berger (P.) — «L'incidence Monétaire d'un emprunt d'Etat», Banque, Août, 1953.

Berger (Pierre) — «L'emprunt a-t-il une action ou inflationniste», Banque, Août, 1958.

Bloch (H.S.) — «La politique fiscale des pays sous-développés», Traduction Française par Robert Muller; R.S.L.F. No. 1, Janv.-Mars 1953.

Branik (Julius) — «Le Budget et la distribution du revenu, National», Rapport général, Travaux de la XXIIIème Session de l'I.I.F.P. (1967), publié in Public Finance, Vol. 23, Amsterdam, 1970.

Chambre (Henri) — «L'économie planifiée», «Que sais-je?», P.U.F., Paris 1972.

Calvez (Jean-Yves) — «Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de développement», Dalloz, Paris 1971.

Chenot (Bernard) — «L'organisation économique de l'Etat», Dalloz, Paris 1964

Cosciani (César) — «La nature de l'activité Financière», Traduction de Jean Parent, R.S.L.F. No. 3 Juillet-Sept. 1953.

Clark (Colin) «Les conditions du progrès économique», P.U.F., 1960.

Dumontier (J.) - «Budget économique et Capital national», P.U.F., Paris 1951.

Durand (Philippe) et Xavier Greffe (Xavier) «Problèmes

Budgétaires Contemporains». La prévision des recettes et les Budgets de programmes, P.U.F., Paris 1970.

Denis (Henry) — «Histoire de la pensée économique» 3ème édition, P.U.F., Paris 1971.

Dumont (René) — «Developpement et Socialismes». Editions Seuil, Paris 1969.

Duverger (Maurice) — «Finances Publiques», P.U.F. Coll. «Thémis» Paris, 1968.

Duverger (M.) — «Institutions Financières», Troisième Edition, Paris 1960.

Dikmen (M. Orhan) — «Nouveaux objectifs des Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement», Public Finances No. 2, 1970.

Dehove (G.) — «Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques», 1949.

Dehove (G.) — «L'activité Financière et la notion de besoin Public», R.S.L.F., Oct -Déc. 1947.

De Bernis (Gérard) — «Développement, Socialisation, Socialisme» in — Travail et Condition humaine, Ed. Fayard, Paris 1963.

El-Banna (M. Atef) — «Le Particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire», L.G.D.J., Paris 1968.

Edmond-Grangé (Jacques) — «Le Budget Fonctionnelle en France», avant-propos de L. Trotabas, Ed. L.G.D.J., Paris 1963.

Goldsmith (Raymond W.) — «Facteurs déterminants de la Structure financière», publications de l'O.C.D.E., Paris (sans date précsie).

Gaudemet (Paul M.) — Précis des Finances publiques», Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris 1970.

Garrigou-Lagrange (A.) et Passet (René) : «Economie politique» 2ème éd., Dalloz, Paris 1969.

Guelfat (Issac) — «Doctrines économiques et pays en voie de développement», P.U.F., Paris 1961

Gannagé (Elias) — «Financement du développement». Ed. P.U.F., Paris 1969.

[illegible]uson (Claude) — «Esquisse d'une Théorie générale de l'éq[illegible]bre économique», Ed. P.U.F., Paris, 1949.

[illegible]rigou Lagrange (André) [illegible]Systèmes et Structures[illegible] Tro[illegible] Edition, Dalloz, Paris 1971

Hashish (Adel A.) — «Le rôle de la coopération dans la Socialisation de l'Agriculture égyptienne», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris 1969.

Harris (C.L.) — «Les critères distinctifs d'un bon impôt», in, R.S.F., Uo. 2 Avril-Juin, 1957.

Harris (C.L.) — «Le problème des économies dans les dépenses publique», R.S.L.F., No. 3, 1954.

Hansmeyer (K. H.) — «La dette publique comme moyen de reporter les Charges sur les générations futures», R.S.F. No. 4, 1963.

Hicks (Ursula) — « Les impôts indirects dans l'économie moderne», R.S.L.F., 1952.

Jacquemin (Alex.) et Schrans (Guy) — «Le Droit économique», P.U.F., Coll. «Que sais-je ?», Paris 1970.

Jonis (F.) et Plaindoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Jèze (Gaston) — «La technique du Crédit public», Cours de finances publiques professé à la faculté de Droit de Paris, 1937.

Jèze (Gaston) — «Cours de finances publiques», (phénomènes financières, théorie générale des revenus), Ed. Giard, Paris 1931.

Jèze (Gaston) — «Cours de Science des finances et de législation financières française», Tome I; Dépenses Publiques, Théorie générale du Crédit public, 6ème éd., Paris 1922.

Jèze (Gaston), — «Le fait générateur de l'impôt» in R.S.L.F., Paris 1963.

Jacomet (R.) — «L'adaptation du budget aux tâches de l'Etat moderne», (Finance publique, No. 1, 1953).

Jonid (F.) et Plaindoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Krier (H.) — «La charge de l'impôt sur l'économie», Théorie de la pression fiscale, Ed. L.G.D.J., Paris 1944.

Kurowski (Léon) — «Les finances dans Etats Socialistes» Ed. L.G.D.J., Paris 1962.

Lalumière (Pierre) — «Finances publiques», Armand Colin, Collection «U», Paris 1971.

Lalumière (P.) — «Les cadres Sociaux de la Connaissance financière», Revue de Science Financière, No. 1, Janvier 1963.

Laufenberger (H.) — «Histoire de l'impôt» Que sais-je ? P.U.F. 1958.

Laufenberger (F.) — « Finances comparées » (Etats-Unis, France, Angleterre, NRSS). Troisième édition, Sirey, Paris 1957.

Laufenburger (F.) — «Théorie économique et psychologique de finances publiques», Paris, Sirey, 1956.

Laufenberger (H.) — «Economie Financière en trois leçons», Recueil Sirey, Paris 1950.

Laufenberger (H.) — Traité d'économie et de législation financières», Budget et Trésor, 3ème édition, Recueil Sirey, Paris 1948.

Laufenberger (H.) — «Précis d'économie et de législation Financières», (Revenu, Capital et Impôt), 3e Ed. Sirey, Paris 1947.

Laufenburger (H.) — «Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine», Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet 1959.

Lafferrière (Julien) et Waline (Marcel) — «Traité élémentaire de Science et de législation Financière, Ed. L.G.D.J., Paris 1952.

Lassudrie - Duchême (B.) — «Les rapports du pouvoir monétaire et du pouvoir financier et les conflits de politique économique», R.S.F. Nos. 2 et 3, 1960.

L'homme (Jean) — «Le pouvoir économique et sa nature», Revue Economique, No. 6, 1958.

Masoin (Maurice) — «Théorie économique des finances publiques», Louvain (Belgique), 1946.

Masoin (M.) — «Les effets de la dette publique», in Les effets économiques des dépenses publiques, I.I.F.P. Congrès de Rome 1956.

Masoin (M.) — «L'équilibre Fundamental des Finances publiques», Finance publique, No. 4, 1946.

Marchal (André) — «Systèmes et Structures économiques», 4ème édition, P.U.F., Paris 1969.

Marchal (A.) — «Méthode scientifique et Science économique», Tome I et II, Médicic, Paris, 1952, 1954

Marchal (A.) «Economie politique et technique Statistique», Paris, 1948.

Marchal (Jean) — «La nature et le contenu de l'économie financière», préface à H. Krier La charge des impôts sur l'économie, Paris 1944.

Marchal (Jean) et Lecaillon (Jacques) — «Les flux monétaires», éditions Cujas, Paris 1967.

Marchal (J.) et Lecaillon (J.) — «La répartition du revenu national, Vol. III, Crénin, Paris 1958.

Makalou (Omar) .. «L'équilibre Budgétaire dans les pays en voie de développement», Ed. F. Maspero, Paris 1970.

Madar (Z.) et Rastello (H.) — «Le Rôle de l'Etat dans la réglementation de l'économie Capitaliste et Socialiste», Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Turin, 1969.

Maillet (P.) — «Circuits financiers et -tableaux économi ques», R.S.F. No. 1, 1958.

Marcewski (Jan) — «Comptabilité nationale», Paris, Dalloz, 1965.

Marcewski (J.) — «Les Budgets nationaux», Economie Appliquée, Oct.-Déc., Paris 1948.

Michelson (A.) et Masoin (M.) — «Les finances publiques et l'évolution Cyclique», Congrès de l'I.I.E.P., 1948.

Meynaud (Jean) — «Les groupes de pression», «Que sais-je?» P.U.F., Paris 1962.

Meynaud (J.) — «Politique économique comparée», Cours de l'I.E.P. Paris 1954-55.

Mehl (Lucien) — «Science et technique Fiscales», Tome I, «Thémis», P.U.F., Paris 1959.

Moulié (P.) — «L'imposition des personnes publiques», préface de P. Lalumière, Ed. L.G D.J., Paris, 1972.

Marcireaux (Jean-Maire) — «L'Uniticité de l'impôt sur le revenu», Revue de Science Financière, Paris, L.G.D.J., Janv.-Mars, No. 1, Paris 1963.

Martin (Jean-Pierre) — «Imposition Cédulaire et imposition unitaire des revenus», in Revue de Science financière, No. 3, Juillet-Sept. 1956.

Mérigot (J. G.) — «La justice fiscale : Variations sur un thème Connu», R.S.L.F , Janvier-Mars, No. 1, Paris 1955.

Myrdal, (G.) — «Théorie économique et pays sous-développés», Présence Africaine, 1959.

Niveau (Maurice) — «Histoire des Faits économiques contemporains», P.U.F., Coll. «Thémis», Paris 1966.

Nasser (Zein El-Abedin) — «La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1965.

Nitti (Francesco) — «Principes de Science des finances»,

Traduit de l'Italien, par Stefan Freund, Ed., Marcel Girard, Paris 1928.

Nations Unies — «Manuel de Classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat», New York, 1957.

Nations Unies — «Comptabilité publique et exécution du Budget», New Yor, 1952.

Nations Unies — «Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés», New York 1951.

Nations Unies — «Etudes sur la situation économique de l'Europe», New York, 1949.

O.C.D.E. — «Le régime fiscal et son incidence sur la productivité», Paris 1957.

O.C.D.E. — «Politique Budgétaire et équilibre économique». Léçons du passé, problèmes et perspectives, Paris, Déc. 19668.

Pinto (R.) et Grwitz (M.) — «Méthodes des Sciences Sociales», 4ème éd., Dalloz, Paris 1971.

Peacock (A.T.) — «Les finances publiques, instrument de développement économique», publication de l'O.C.D.E., Paris 1964.

Peacock (A.T.) — «La politique fiscale au service du développement économique » (pp. 7-19), publications de l'O.C.D.E., Paris 1965.

Piettre (André) — «Pensée économique et théorie contemporaines», cinquième édition, Dalloz, Paris 1970.

Rousseaux (Paul) — «Economie politique Générale». Editions J. Duculot, S A., Gembloux, Belgique 1971.

Rullière (G.) — «Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirect», R.S.F. No. 2, Avril-Juin 1966.

Raynaut (P.L.) — « La physcologie de contribuable devant l'impôt», R.I.F., Paris 1948.

Salies (P) et Wolff (J.) — «La vie économique et sociale de de la Nation», 2 volumes, Librairie Dunod, Paris, 1969.

Snozzi (E.G.) — «L'interprétation du Bilan», Dunod, Paris 1964.

Stucken (R.) — «Le déficit Budgétaire et son financement», Revue de Science financière, *Avril-Juin, 1958.*

Slavnky (I) — «Le Nouveau Système de gestion et la circulation monétaire», l'URSS et les pays de l'Est, No. 3, 1967.

Trotabas (L.) — Avec la Collaboration de J. M. Cotteret : «Finance publique», Quatrième Edition, Dalloz, Paris 1970.

Trotabas (Louis) — «Institutions Financières», 2ème éd., Précis Dalloz, Paris 1957

Trotabas (L.) — «Précis de Science et Législation Financière» 2ème éd. Dalloz, Paris 1950.

Traimond (Pierre) — «Trésor et Pouvoir économique», Edition Cujas, Paris 1968.

Tabatoni (Pierre) — «Etude théorique de l'incidence des impôts», Thèse, Aix, 1950.

Tabatoni (P.) — La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques», Econ. Appl. Janvier-Juin, 1955.

Ullmo (Jean) — «La théorie du multiplicateur», Economie Appliquée, No. 6, 1949.

Voinea (Serban) — «La socialisation», Paris P.U.F. 1950.

Wagner (A.) — «Traité des Sciences des finances», Tome III, Le Crédit Public, Paris 1912.

Weralski (Marian) — «Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes», Revue de Science financière No. 4, Oct-Déc. Paris, 1969.

Weraliski (M.) — «La pression fiscal dans les pays capitalistes et dans les pays socialistes», R.S.F. 1962.

(ج)-باللغـة الانجليزيـة

Allan (Charles M.) — «The Theory of Taxation», Penguin Economics, First published, London 1971.

Buchanan (J.M.) — «Public principles of public debt», Homewood, R.D. Irwin, 1958.

Bastable (C.E.) — «Public finance» 3d edition, MacMilland and Co., Ltd., London 1932.

Bird (Richard M.) — «Wagner's Law of Expanding State Activity» public finance, No 1, 1971.

Barone (Enrico) — «On public Needs», Reprinted in Classics in the Theory of Public finance, (Musgrave and Peacock), Macmillan, London 1967.

Burkhead (Jesse) — «The balanced budget», Quarterly Journal of Economics, USA, May 1954.

Burkhead (Jesse) — «Government Budgeting John Wiley & Sons, Inc., New York, 1962.

Bray (F.S.) and Stone (R.) — «Presentation of Central Governments accounts», Cambridge 1948.

Break (G.F.) — «Income Taxes and Incentives to work», An Impirical Study, American Economic Review, September 1957.

Blaug (M.) — «Economic theory in Retrospect», Richard D. Irwin, Inc, Illinois 1968.

Colm (Gerhard) — «Essays in Public Finance and Fiscal Policy», New Work, Oxford University Press, 1955.

Conrad (A.H.) — «The Multiplier effects of redistributive public Budgets», in, Review of Econ. and Statistics, 1955.

Davies (R.W.) — The development of the Soviet Budgetary System, Cambridge 1958.

Due (F. John) — «Government Finance. «An Economic Analysis», third Edition, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois 19663.

De Marco (Antonio de Viti) — «First principles of public Finance» (1936), Ed. Thonathan Cape, London 1950.

De Jouvenel (B) — «Ethics of Redistribution.» Cambridge University Press, 1951.

Dalton (Huge) — «Principles of public finance» — 24th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1964.

Dobb Maurice — «Studies in the Development of Capitalism» Routledge and Kegan Ltd. London 1954.

Eckstein Otto .. «**Public Finance**», Second Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood, Cliffs, New Jersey 1967.

Fellner (Williams) — Modern Economic Analysis.» International Student, Edition, Tokyo, 1960.

Gandhi (Ved. P.) — «Wagner's Law of Public expenditure», Do recent cross-Section, Studies confirm it?». Public finance, No. 1, 1971.

Gill (Richard T.) — «Economics and the public interest», Goodyear publishing Company, California, 1968.

Good (Richard) — Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries». (National Tax journal, XIV, déc. 1961), Reprinted in «Readings on taxation in developing Countries», Edited by R.M. Bird and O. Oldman, Cambridge, Massachussetts, 1967.

Groves (Harold M.) — «Financing Government», Fifth Ed., Holt, Rinehort and Wilson Inc., New York 1962.

Gurley (John C.) and Shaw (C.) — «Financial aspect of Economic development», American Economic Review, Sept. 1955.

Hinrichs (Harley H.) — «A General Theory of Tax Structure change during economic development», Harvard Law School, International Tax program. Cambridge, Massachusetts, 1966.

Harris (C. Lowell) — «The adaptation of the tax System to the needs of Contemporary Societies», in, «Innovations in Tax policy», papers and proceedings of the XXVth, Session of theI.I P.F. at Istanboul, Sept. 2-5. 1969 (publié in, Public Finance, No. 2, 1970.

Hicks (Ursula) — «Development finance planning and Control», Clarendon Press, Oxford 1965.

Hicks (Ursula) — «Public Finance», 3rd Ed. Cambridge, At the University Press, 1968.

Hicks (Ursula) — «British Public Finance», London, 1958.

Heber (Bernard B.) — «Modern public Finance», Second Edition, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1967

Hansen (Bent) — «The Economic Theory of Fiscal Policy», G. Allen and Unwin, London 1958

Haig (R. M) — The Concept of income», in, «Readings in the Economics of Taxation», American Economic Association, 1959.

Hansen (Alvin H.) -- «Fiscal Policy and Business Cycles», Norton, New York, 1941.

Hansen (A. H.) — «Public enterprise and economic development», London 1958

Halim (George N.) — «Economie Systems». A Comparative Analysis. 3rd Edition. Holt, Rinehart and Winston 1968.

Johanson (Leif) -- «Public Economics», North-Holland Publishing», Amsterdam. 1968.

Kaldor (Nicolas) -- «A Expenditure Tax», London. Nnwin University Books, Fourth Impression. 1965.

Kaldor (N.) -- «Alternative theories of distrbuition», Review of Economic Studies, XXIII (2). 1955-1956.

Keynes (J.M.) — «The General theory of Employment, Inerestt and money (1936). Macmillan, London 1954.

Kimmel (L.H.) - «Taxes and Economic Incentives», London 1950

Loucks (William N.) - «Comparative Economic Systems», Sixth Edition, Harper and Row, New York, 1961.

Lerner (A. P.) — «The Burden of the National debt», New York 1948.

Musgrave (Richard M.) — «Fiscal Systems», Yale University Press, 1969.

Musgrave (Richard M.) — The Theory of public Finance. «A Study in the Public Economy», McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, London 1959.

Marshall (Alfred) -- «Principles of Economics», 8th Edition, Macmillan, London 1956

Moulton (H.G.) «The New Philosophy of Public debt», Washington, 1943.

Margolis Julius National Economic Accounting ». Reorientation needed. Review of Econ. and Statistics, 1952.

Mazzola (Ugo) - «The formation of the prices of Public Goods », Reprinted in Classics in the theory of public finance», Macmilllan, London 1967.

Millet (J.D.) — Governmental budget and economic analysis», Public Administration review. No. 22, Sept 1963.

Martin (A.H.) et Lewis (W.A.) -- «Pattern of public revenue and expenditure» Manchester School of Economic and Social Studies, col 24, No. 3, September 1956.

Myrdal (Gunnar) «The political element in the development of Economic Theory». Routledge and Kegan Paul, London 1953

Oxenfeldt (Alfred R.) — «Economic Systems in Action», New York, 1960.

Orton (W.) — «The Economic Role of the State», Chicago, University of Chicago Press. 1950

O.C.D.E. — «Finances publiques et développement économique », Congrès d'Athènes 12-20 déc. 1963, Publication de l'O.C. D.E., Paris, 1965.

Peters (G. H.) — «Private and Public Finance », Ed. Fontana Collins, London 1971.

Peacock (A.T.) — «Income redistribution and Social policy», J. Cape, London 1954.

Peacock (Alan T.) and Jack Wiseman (Jack) — « The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom» National Bureau of Economic Research 1961.

Prest (A.R.) — Public Finance in underdeveloped Countries», Fourth Impression. Weidenfield and Nicolson, London, 1968.

Prest (A.R.) — «Public finance theory and Practice», Third Edition, Weidenfeld and Nicolson, London 1967.

Program Budgeting — Edited by David Novick, Harward University Press, Mass. 1965.

Progress Publishess — «Soviet financial System», First Edition, Moscow 1966.

Pigou (A.C.) — A Study in Public Finance», Macmillan and Co Ltd, London 1951.

Pigou (A.C.) — «Income. Antroduction to Economics, London. Macmillan and Co. Ltd. 1949.

Rolph (Earl R.) — «The Theory of Fiscal Economics», University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.

Rolph (E.R.) — «Principles of debt Management», American Economic Review, July 1957.

Reid (Gordon) — «The Politics of financial Control», The role of the house of Commons, Hutchinson Library, London 1966.

Ricardo (David) — «The principles of political Economy and Taxation (1817) », Edited by Richard D Irwin (U.S.A.), First printing, Sept. 1963.

Shoup (Carl S.) — «Public finance». Weindenfeld and Nicolson, London 1969.

Shoup (C.S.) — «Debt financing and future generations », Economic Journal Dec 1962

Shoup (C.S.) — The Theory of Public finance . The American Economic Review Vol XLIX No 5. December 1959

Steiner (G.A.) — «Government's role in Economic life », New York, Mc Graw Hill, 1953.

Smith (Adam) — «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations», Word, Lock & Co., London 1838.

Stonier (A.W.) and Hague (D.C.) — «A text Book of Economic Theory», Longmans Green, Lndon, 1957.

Seligman (Edwin) — «Essays on Taxation», Macmillan, London 1921.

Stuart (A.J.C.) — «On progressive taxation», in — Classics in the Theory in Public finance, (Ed. by Musgrave and Peacock), New York 1967.

Smithies (Arther) — «The Budgetary process in the United States», 1955.

Schmoelders (Gunther) — « Fiscal policy », Revue de Science financière, No. 1, 1957

Samuelson (P.A.) — «Interactions between the multiplier analysis and the principle of acceleration», Review of Economics and Statistics, May 1939.

Schumpeter (Joseph) — «History of Economic analysis», G. Allen and Unwin, London 1961.

Tripathy (R.N.) — «Public finance in underdeveloped Countries», The world press private; Ltd., Calcutta, 1968.

Taylor E. (Philip) — «The Economics of Public Finance», Third Edition, New York, The Macmillan Company, 1961.

Wai, U. Tun — «Taxation problems and Policies of underdeveloped Countries», International Monetary fund Staff papers, IX (November 1962).

Tinbergen (Jan.) — «Government budget and Central Economic Plan», Public finance, Vol. IV, 1949.

Timbergen (J.) — Wellfare economics and income distribution», American Economic Review, Papers and proceedings, 1957.

United Nations — Year book of National Accounts Statistics (1968), Volume II, New York 1969.

United Nations — «Reclassification of Government expenditures and receipts in Selected Countries, New York, 1958.

United Nations — «Taxes and Fiscal Policy in underdeveloped Countries», New York, 1954.

Wieser (Friedrich Von) — A Theory of Public Economy». Reprinted in, Classics in the Theory of Public finance. Edited by R. A. Musgrave and A T Peacock, New York 1967

Williams (Alan) — «Public Finance and Budgetary policy», Ed. George Allen and Unwin, London 1963.

Wilson (Thomas) — «Inflation», Basil Blackwell, Oxford, 1961.

Zvervev (A.) — «Role of the State Budget in the distribution of the Social product and National Income», in — problems of Economics, Vol. III, No. 8, 1964.

محتويات الدراسة

الباب الاول

فى التعرف على المعالم الرئيسية المرتبطة بنشاط الدولة المالى فى الاقتصاد العام فى ضوء أوليات المعرفة الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

الفصل الاول

الحاجات العامة وكيفية إشباعها (تحديد نطاق النشاط المالى للدولة ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة)

الفصل الثانى

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالى للدولة

الفصـــل الثـــالث

التطور الوظيفى لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية
(مدى تأثر عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية
والاجتماعية والسياسية السائدة)

البـــاب الثـــانى

النفقات العامة – دراسة للقواعد الحاكمة للجانب
الاول من الكميات المالية المتطلبة لقيام الاقتصاد
العـام بـــدوره فى اشبـــاع الحـاجـات العـــــامة

الفصـــل الاول

معنى وبنيان النفقة العامة
(التعريف بها وبتقسيماتها المختلفة)

الفصــل الثــانى

حجم النفقات العامة - ضوابط الانفاق العلم وحدوده والاسباب المفسرة لتزايده

الفصــل الثــالث

اعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة (أهمية الاسترشاد بهذه الآثار فى تحقيق الانفاق العام لأهدافه)

البــاب الثــالث

الايرادات العامة - الأصول المنظمة للكميات المالية اللآزمة لتمويل نشاط الدولة الإنفــاق المتعلــق بأداء الاقتصاد العــام لدوره فى اشباع الحاجات العامة

الفصل الاول

ايرادات الدولة الاقتصادية

(فائض الاقتصاد العام)

الفصـــل الثـــانى

ايرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب

الفصـــل الثـــالث

ايرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة

الباب الرابع

الميزانية العامة البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى (الموازنة العامة كتنظيم مالى لنفقات الدولة وايراداتها فى خدمة سياستها المالية

الفصل الاول

ماهية الميزانية (او الموازنة) العامة تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها فى المالية الحديثة

الفصل الثانى

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة على تنفيذها فى الاقتصاد العام

الفصـــل الثـــالث

الإدماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

[تم بحمـــد الله]